Kompetenzverteilung und Kompetenzübertragung zwischen Rat und Kommission unter Berücksichtigung der Einsetzung von Hilfsorganen im Recht der EWG

Otto Harnier

1969

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542713_0014

Kompetenzverteilung und Kompetenzübertragung zwischen Rat und Kommission unter Berücksichtigung der Einsetzung von Hilfsorganen im Recht der EWG

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte der Rechts- und
Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

vorgelegt von: Otto Harnier

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Dekan:	Prof. Dr. H. Hax
1. Berichterstatter:	Prof. Dr. L. Constantinesco
2. Berichterstatter:	Prof. Dr. W. K. Geck
Tag der Disputation:	15. Dezember 1969

DISSERTATIONS- UND FOTODRUCK FRANK · 8000 München 13 · Telefon 52 46 07

Inhalt

Literaturverzeichnis
Abkürzungen

Einführung 1

1. Teil: Die aus dem Vertrag ableitbaren Regeln für die Zuständigkeitsverteilung 4

1. Kapitel: Der Vertrag als Rahmen und Vorbild für das sekundäre Gemeinschaftsrecht 4

2. Kapitel: Die allgemeine vertragliche Stellung des Rates und der Kommission 7

I. Keine Gewaltenteilung 7
II. Charakteristische Züge des Rates 9
III. Charakteristische Züge der Kommission 10
IV. Funktionsteilung 12

3. Kapitel: Die Systematik der Kompetenzverteilung im einzelnen und die daraus ableitbaren Regeln 16

I. Alleinige Zuständigkeit des Rates (eigentliche Ratsbeschlüsse) 16

1. Außenbeziehungen 16
2. Lebenswichtige Angelegenheiten 17
3. Vertragsrevisionen 17
4. Kontrolle der Organisation 18
5. Folgerungen 19

II. Vorschlagsverfahren 20

1. Darstellung 20
2. Handhabung in der Praxis 23
a) Ausarbeitung der Kommissionsvorschläge 23
b) Verhandlungen zwischen Rat und Kommission 24
3. Negative Aspekte 27
4. Gründe für die Wahl des Vorschlagsverfahrens 28

a) Einzelstaatliche contra Gemeinschafts-interessen 28

b) Die Kommission als Maklerin 29

5. Verletzung des Vorschlagsrechts 30

6. Folgerungen 30

III. Alleinige Zuständigkeit der Kommission 31

1. Einzelakte mit verwaltungsmäßigem Charakter 32

a) Befugnisse mit eng umgrenztem Ermessensspielraum 32

aa) Regelfälle 32

bb) Sonderfälle 34

aaa) Art. 22 EWGV 34

bbb) Art. 93 Abs. 2 EWGV 35

ccc) Art. 79 Abs. 4 EWGV 35

ddd) Art. 89 Abs. 1 EWGV 36

eee) Art. 44 Abs. 4 U 3 EWGV 36

fff) Art. 98 EWGV 38

b) Befugnisse mit erheblichem Ermessens-spielraum (Schutzklauseln) 39

aa) Allgemeines 39

bb) Gründe für Kommissionszuständigkeit 40

cc) Einschränkung oder Fehlen der Kommissionsbefugnisse bei der Anwendung der Schutzklauseln 41

aaa) Anhörung des Währungsausschusses 41

bbb) Beratung mit den Mitgliedstaaten 42

ccc) Revisionsrecht des Rates 42

ddd) Unmittelbare Zuständigkeit der Mitgliedstaaten 43

eee) Anwendung der Schutzklauseln durch den Rat 45

2. Erlaß von Vorschriften 46

a) Entbehrlichkeit der Begriffe "Ausführungs- und Durchführungsvorschriften" 46

b) Scharf umgrenzte Befugnisse 48
c) Unscharf umgrenzte Befugnisse 49

aa) Art. 10 Abs. 2 U 1 EWGV 49
bb) Art. 10 Abs. 2 U 2 EWGV 51
cc) Art. 91 Abs. 2 U 2 EWGV 52

d) Vorschriften mit geringerem politischem Gehalt im Vorschlagsverfahren? 53

aa) Art. 14 Abs. 5 und 21 Abs. 1 EWGV 54
bb) Art. 21 Abs. 2 EWGV 54
cc) Art. 42 Abs. 2 EWGV 55
dd) Art. 69 EWGV 55
ee) Art. 94 EWGV 56

e) Ergänzungsvorschrift durch die Kommission 57

aa) Art. 33 Abs. 7 EWGV 58
bb) Art. 48 Abs. 3 d EWGV 59

3. Folgerungen 61

a) betreffend die vertragliche Systematik 61
b) betreffend das sekundäre Gemeinschaftsrecht 64

4. Kapitel: Die Rechtsgrundlage für die Schaffung von Kommissionsbefugnissen im sekundären Gemeinschaftsrecht 65

I. Darstellung der herrschenden Meinung: Delegation durch den Rat 65
II. Konsequenzen der herrschenden Meinung 67
III. Wurzeln der herrschenden Meinung 71

1. Im deutschen Recht 71
2. Im französischen Rechtskreis 73
3. Im italienischen Recht 74
4. Im Recht der Benelux-Staaten 74
5. Zwischenergebnis 75

IV. Ablehnung der h.M. für den Regelfall der Kommissionszuständigkeit 75

1. Fehlen der Delegationsvoraussetzungen 75

a) Keine Übertragung eigener Zuständigkeit 75

b) Fehlender freier Wille des Rates 78

c) Keine Änderung der Zuständigkeitsordnung 79

2. Zwischenergebnis 80

V. Rechtssatzmäßige Zuweisung 81

1. Voraussetzungen der Zuweisung 81

a) Keine Übertragung eigener Zuständigkeit 81

b) Fehlender freier Wille der Zuweisenden 84

c) Keine Änderung der Zuständigkeitsordnung 85

2. Zulässigkeit der Zuweisung 85

3. Beseitigung der zugewiesenen Zuständigkeit 86

a) Der Beseitigungsakt 86

b) Folgen der Beseitigung 87

c) Richterliche Nachprüfbarkeit 88

VI. Die Delegation im Gemeinschaftsrecht 88

VII. Zulässigkeit der Delegation im Recht der Mitgliedstaaten 91

1. Zulässigkeit in der BRD 91

2. Zulässigkeit im französischen Rechtskreis 95

3. Zulässigkeit in Italien 100

4. Zulässigkeit in den Niederlanden 101

5. Zwischenergebnis 101

VIII. Zulässigkeit der Delegation im Gemeinschaftsrecht 102

1. Art. 155 U 4 als Delegationsgrundlage 102

a) Stellung im Vertrag 102
b) Sinn des Art. 155 U 4 103
c) Syntax des Art. 155 U 4 105
d) Sprachliche Unterschiede in den Vertragstexten 107
e) Geschichte der Vorschrift 108
f) Zwischenergebnis 110

2. Befugnisse zur Durchführung 111

a) Bedeutung für die Delegation 111
b) Durchführungsverordnungen im deutschen Recht 114
c) Der Begriff im französischen Rechtskreis 115
d) Der Begriff im Recht der Benelux-Staaten 117
e) Der Begriff im italienischen Recht 118
f) Zwischenergebnis 119

IX. Art und Umfang der Delegationsbefugnis 121

1. Art der Delegation 121
2. Umfang der Delegation 127

a) Grenzen und Inhalt 127
b) Erlaß von unpolitischen Detailregelungen durch den Rat 130

X. Beseitigung der Delegation 131

1. Beseitigungsakt 131
2. Folgen der Beseitigung 135

a) Mitbeseitigung der auf Grund der Delegation erlassenen Maßnahmen? 135
b) Vernichtbarkeit der Kommissionsmaßnahmen durch den Rat 137

XI. Gerichtliche Nachprüfung 139

XII. Folgerungen 141

Exkurs über den Beschluß Nr. 67/424 der Kommission vom 5. Juli 1967 142

2. Teil: Kompetenzen und Verfahrensarten im sekundären Gemeinschaftsrecht und ihre Übereinstimmung mit dem Vertrag 154

Einführung

1. Kapitel: Alleinige und unbedingte Zuständigkeit der Kommission 157

I. Zulässigkeit 157

II. Anwendungsfälle 157

1. Erlaß von verwaltungsmäßigen Einzelakten ohne politische Tragweite 157
2. Die Anwendung von Schutzklauseln 158
3. Der Erlaß von Vorschriften 159
   a) VO Nr. 11 159
   b) VO Nr. 15 160
   c) VO Nr. 17 161
   d) VO Nr. 23 162

2. Kapitel: Alleinige Zuständigkeit der Kommission, eingeschränkt durch die obligatorische Beteiligung staatlicher Stellen 163

I. Zulässigkeit 163

II. Anwendungsfälle 164

1. Enge Fühlungnahme mit den Verwaltungen der Mitgliedstaaten 164
2. Mitwirkung der statistischen Ämter der Mitgliedstaaten bei statistischen Erhebungen in der Gemeinschaft 164
3. Anhörung der Mitgliedstaaten 164
4. Vorschlag der Mitgliedstaaten 166
5. Anhörung von Sachverständigen 167
6. Tätigwerden der Kommission in Übereinstimmung mit den Mitgliedstaaten 168

3. Kapitel: Alleinige Zuständigkeit der Kommission, eingeschränkt durch die obligatorische Beteiligung von Ausschüssen 170

I. Bedeutung und Zulässigkeit 170

II. Einige wichtige Anwendungsfälle 171

4. Kapitel: Das Verwaltungsausschußverfahren 173

I. Allgemeine Würdigung 173

1. Darstellung 173
2. Geschichte 175
3. Gründe für die Wahl des Verwaltungsausschußverfahrens und positive Auswirkungen 179
4. Negative Auswirkungen 180

II. Vereinbarkeit des Verwaltungsausschußverfahrens mit dem Vertrag 184

1. Keine "Beratenden Ausschüsse" 184
2. Organisationsgewalt 184
3. Vertragliches Stufenverfahren 185
4. Rechtfertigung aus Art. 235 EWGV 187
5. Rechtfertigung durch Delegation 189

a) Annahme dieser Möglichkeit 189
b) Abweichende Meinung der Kommission 192

6. Die Beseitigung des Vorschlagsrechts 193

III. Anwendungsfälle 196

1. Grundverordnungen über die Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen für bestimmte landwirtschaftliche Produkte 196
2. Ausrichtung und Garantie 199
3. Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführung 200
4. Angleichung der Saatgutvorschriften 201

5. Gemeinsame Marktorganisationen 203
6. Abgeändertes Verwaltungsausschußverfahren 209

IV. Folgerungen 210

5. Kapitel: Die Ausschüsse zum Erlaß von Durchführungsvorschriften 212

I. Darstellung 212

II. Vereinbarkeit mit dem Vertrag 214

III. Anwendungsfälle 216

1. VO (EWG) Nr. 802/68 216
2. Vorschläge auf dem Veterinärsektor 217
3. Vorschläge auf dem Lebensmittelsektor 219

IV. Folgerungen 220

6. Kapitel: Das Verfahren zur Anwendung von Schutzklauseln auf dem Agrarsektor 220

I. Das Verfahren in den Verordnungen zur Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen 220

1. Darstellung 220
2. Rechtliche Würdigung 222

a) Schutzmaßnahmen ohne verherige Kommissionsermächtigung 222
b) Revision durch den Rat 223
c) Anhörung des Verwaltungsausschusses 224
d) Politische Gründe 224

II. Die Schutzklauseln in den Verordnungen über die gemeinsamen Marktorganisationen 225

III. Folgerungen 227

Schluß 228

Literaturverzeichnis

A c h t e r b e r g , Norbert: Besprechung der Arbeit von Petzold, siehe Petzold; in: EuR 1968, S. 240 ff

A m t l i c h e Begründung der Bundesregierung zu den Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Anlage 5 zur BR-Drucksache Nr. 146/57

A l e s s i , Renato: Sistema istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano; 2. Aufl., Mailand 1958

A l t i n g von G e u s a u , F.A.M.: Problèmes institutionales des Communautés européennes - la procédure de décision; in: Cahiers de droit européen, 1966, S. 227

A n s c h ü t z , Gerhard: Deutsches Staatsrecht; in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. 4, hrsg. von v. Holtzendorff und Kohler; München, Leipzig, Berlin 1914

A u b y , J.M. et D r a g o , R.: Traité de contentieux administratif; Paris 1962

B a e r : Le rôle des Représentants permanents des Etats membres dans le fonctionnement des Communautés Européennes et notamment de l'Euratom; Diss. Brüssel 1963

B ä r m a n n , Johannes: Die Europäischen Gemeinschaften und die Rechtsangleichung; in: JZ 1959, S. 553 ff

B a l l r e i c h , Hans: Die Übertragung rechtssetzender Gewalt in Frankreich, Belgien und Luxemburg; in: Die Übertragung rechtssetzender Gewalt im Rechtsstaat; Frankfurt a.Main, 1952, S. 325-372

B a r b e y , Günther: Rechtsübertragung und Delegation; Diss. Münster, 1962

B e b r , Gerhard: Judicial C o n t r o l of the European Communities; London 1962

B e b r , Gerhard: The B a l a n c e of Power in the European Communities. Annuaire Européen/ European Yearbook 1959, S. 53 ff

B e r n h a r d t , Rudolf: Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge; Köln-Berlin 1963

B e r n h a r d t , Rudolf: Eigenheiten und Ziele der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht; in: ZaöRV 24 (1964), S. 431 ff

B e r t r a m , Christoph: Das Verwaltungsausschußverfahren - ein neues Rechtssetzungsverfahren in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; D i s s ., Bonn 1967

B e r t r a m , Christoph: Decision-making in the CEE: The Management Committee Procedure; in: Common Market Law Review 1967/68, S.246 ff

B e t t o n i , Giangaleazzo: Die Übertragung rechtssetzender Gewalt in Italien; in: Die Übertragung rechtssetzender Gewalt im Rechtsstaat; Frankfurt a.Main 1952, S. 411 ff

B i n d s c h e d l e r , Rudolf,L.: Rechtsfragen der europäischen Einigung; Basel 1954

B r u n e t , Jean-Pierre: La politique agricole commune de la Communauté économique européenne. Publication de l'Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles No.1, 1964

B r u n s , Herbert: Entwicklungs t e n d e n z e n im Rechtssetzungsverfahren der EWG. Schriftenreihe der Hochschule Speyer,Bd. 22, S. 116 ff (1964)

B u e r s t e d d e , Sigismund: Der Ministerrat im konstitutionellen System der Europäischen Gemeinschaften; Brügge 1964

B u r d e a u , Georges: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Les Institutions de la V. République, 8. Aufl.; Paris 1959

B u t t g e n b a c h , André: Manuel de Droit administratif; 3. Aufl., Brüssel 1966

C a r t o u , Louis: Der Gemeinsame Markt und das öffentliche Recht; Baden-Baden-Bonn 1965

C a r t o u , Louis: Europäische Organisationen; Freudenstadt 1967

C a t a l a n o , Nicola: La C o m u n i t à Economica Europea e l'Euratom; Mailand 1957

C a t a l a n o , Nicola: Intervention; in A c t . o f f . Vol. 2, Mailand 1957, S. 326 ff

C a t a l a n o , Nicola: M a n u e l de droit des Communautés Européennes, 2. Aufl., Paris 1964

C a t a l a n o , Nicola: A p p l i c a t i o n des Dispositions du Traité C.E.E. et notamment des règles de concurrence aux entreprises publiques; in: Festschrift für O. Riese, Karlsruhe 1964, S. 133 ff

C a t e r i n i , Paolo de: "Délégation de signature" e "Délégation de pouvoir" nel diritto francese; Mailand 1967

C o l i n , Jean-Pierre: Le gouvernement des juges dans les Communautés Européennes; Paris 1966

C o n s t a n t i n e s c o , Léontin: Die Eigentümlichkeiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts; in: JuS 1965, S. 289 ff, 340 ff

C o n s t a n t i n e s c o , Léontin: Schutzmaßnahmen nach Art. 226 EWG-Vertrag; in: NJW 1964, S. 331 ff

D ä u b l e r , Wolfgang: Die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen im Recht der EWG; in: DVBl. 1966, S. 660 ff

D a g t o g l o u , Podromos: Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung; in: res publica, Beiträge zum öffentlichen Recht, Bd. 4; Stuttgart 1960

D a h m , Georg: Völkerrecht, Bd. 1 - 3; Stuttgart 1961

D a i g , Hans-Wolfram: Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft; in: AöR 83 (1958), S. 133 ff

D e h o u s s e , Fernand: Les A s p e c t s politiques et institutionnels de la CEE; in: Les aspects juridiques du Marché Commun. Collection scientifique de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, Heft 8, 1958, S. 35 ff

D e h o u s s e , Fernand: Quelques P r o b l è m e s institutionnels de l'unification politique européenne; Institut d'études Européennes; Brüssel 1964

D e h o u s s e , Jean-Maurice: La Fusion des Communautés Européennes; in: Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1965, S. 480 ff

D e r i n g e r , Arved: Die Entwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts; in: NJW 1967, S. 1999 ff

D e r i n g e r , Arved, u.a.: Les règles de la concurrence au sein de la C.E.E.; in: Revue du Marché Commun 1966,S. 660 ff

D ö l l e , Hans: Zur Problematik mehrsprachiger Gesetzes- und Vertragstexte; in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, 26. Jahrgang (1961), S. 4 ff

D u m o n , F.: La formation de la règle de droit dans les Communautés Européennes; in: Revue international de droit comparé, Bd. 12 (1960), S. 75 ff

D u v e r g e r , Maurice: Institutions Politiques, 7. Aufl., Paris 1963

E c k e r t , Dieter: Die Angleichung des Lebensmittelrechts in der EWG; in: NJW 1967, S. 473

E h l e , Dietrich: Auslegungsprobleme der steuerrechtlichen Vorschriften (Art. 95 - 98) des EWG-Vertrages; in: NJW 1967, S. 1689 ff

E h l e r m a n n , Klaus: Die Schutzklauseln in den Agrarverordnungen der EWG; in: EuR 1966, S. 305 ff

E r i c h s e n , Hans-Uwe: Nationales und Gemeinschaftsinteresse in der Willensbildung der Montanunion und der EWG; in: DöV 1966, S. 684 ff

E t i e n n e , Henri: Siehe Noël und Etienne

E u r o p e : Pressedienst Agence Europe; Luxemburg-Brüssel

E v e r l i n g , Ulrich: Zur Errichtung nachgeordneter Behörden der Kommission der EWG; F e s t s c h r i f t für Carl Friedrich O p h ü l s , Karlsruhe 1965, S. 33 ff

E v e r l i n g , Ulrich: Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Recht in der praktischen Rechtsanwendung; in: NJW 1967, S. 465

E v e r l i n g , Ulrich: Die ersten Rechtssetzungsakte der Organe der Europäischen Gemeinschaften; in: BB 1959, S. 52 ff

F i s c h e r , Fritz: Die institutionalisierte Vertretung der Verbände in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Diss. Kiel 1965

F r i a u f , Karl Heinrich: Die Staatenvertretung in supranationalen Gemeinschaften; Marburg 1960

F u ß , Ernst-Werner: Rechtssatz und Einzelakt im Europäischen Gemeinschaftsrecht; in: NJW 1964, S. 327 ff, 945 ff, 1600 ff

F u ß , Ernst-Werner: Die Richtlinie des EWG-Rechts; in: DVBl. 1965, S. 378 ff

F r a n c h i n i , F.: La delegazione amministrativa; Mailand 1950

G a u d e t , Michel: Les P r o b l è m e s Juridiques. La Communità Economica Europea; Mailand 1959, S. 272 ff

G a u d e t , Michel: Rôle et f o n c t i o n n e m e n t des institutions de la CEE; in: Bulletin de l'Association des Juristes Européennes, 1964, S. 9 ff

G e c k , Wilhelm Karl: Die Übertragung rechtssetzender Gewalt in den USA; in: Die Übertragung rechtssetzender Gewalt im Rechtsstaat; Frankfurt a. Main 1952, S. 223 ff

G i a n n i n i , M.S.: Corso di diritto amministrativo; Mailand 1965

G ö t z , Volkmar: Zum Recht der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; in: NJW 1968, S. 1545 ff

G o r i , Paolo: Les clauses de sauvegarde des Traités C.E.C.A. et C.E.E.; Heule 1967

G o t s c h l i c h , Georg-Dieter: Gesetzgebung in Brüssel - die Arbeitsweise der rechtssetzenden Organe am Beispiel der Agrarmarktordnungen; in: ZfZ 1964, S. 289 ff

G r o e b e n , Hans von der - von B o e c k h , Hans Handbuch für Europäische Wirtschaft. Kommentar zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Bd. 1-5), Loseblattsammlung

G r o e b e n , Hans von der: Mitwirkung von Ausschüssen in der staatlichen Verwaltung; in: Verwaltungsarchiv 49 (1958), S. 231 ff

G r o s h e n s , J.C.: La délégation administrative de compétence; in: Recueil Dalloz 1958, S. 197 ff

H a l l s t e i n , Walter: Zu den Grundlagen und Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaften; in: F e s t s c h r i f t für Carl Friedrich O p h ü l s , Karlsruhe 1965, S. 1 ff

H a l l s t e i n , Walter: Die echten P r o b l e m e der europäischen Integration; Kiel 1965 (Kieler Vorträge. N.F. 37)

H a l l s t e i n , Walter: The EEC - C o m m i s s i o n - a New Element in International Life. in: International and Comparative Law Quaterly Vol. 14 Part. 3, S. 727 ff

H a l l s t e i n , Walter: R e d e vor dem Europäischen Parlament; abgedruckt im Bulletin der EWG, 1962 Nr. 11, S. 5 ff

H a a s e , Jan-Reimer: Die Kompetenzen der Kommission im Verordnungsrecht der EWG; Diss. Frankfurt a.M. 1965

H a s s e l l , W.U. von: Formen der Beschlußfassung des Rates der EWG; in: Formen der Willensbildung in den europäischen Organisationen; Kölner Schriften zur politischen Wissenschaft Bd. 5, Frankfurt a.M. 1965, S. 89 ff

H é r a u d , Guy: Observations sur la nature Juridique de la CEE; in: Revue Générale de droit international public, 1958, S. 26 ff

H i p p e l , Götz von: La séparation des pouvoirs dans les Communautés Européennes; Publications du Centre Européen Universitaire, Nancy (Collection des Memoires No. 14)

H o l c h,Georg: Der Deutsche Bundesrat zur Rechtssetzung der EWG; in: EuR 1967, S. 217 ff

H o u b e n , P.-H.J.M.: Les Conseils de Ministres des Communautés Européennes; Leiden 1964

I p s e n , Hans Peter: Der deutsche Jurist und das europäische Gemeinschaftsrecht. Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Schlußvortrag; München und Berlin 1964

I p s e n , Hans Peter und N i c o l a y s e n , Gert: Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts; in: NJW 1963, S. 1713 ff und 2209 ff; 1964, S. 339 ff, 961 ff und 2336 ff

J a e n i c k e , Günther: Der übernationale Charakter der EWG. Makarov-Festgabe, ZaöRV 19 (1958), S. 153 ff

K a i s e r , Joseph H.: Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften; in: EuR 1966, S. 4 ff

K a i s e r , Joseph H.: Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten; in: Festschrift für Carl Friedrich O p h ü l s , Karlsruhe 1965, S. 107 ff

K l e i n , Friedrich: Die Ü b e r t r a g u n g rechtssetzender Gewalt nach deutschem Verfassungsrecht; in: Die Übertragung rechtssetzender Gewalt im Rechtsstaat; Frankfurt a.M. 1952, S. 79 ff

K l e i n , Friedrich: Gutachten; in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, 2. Halbbd., München 1953, S. 456 ff

K l e i n , Karl-Heinz: Übertragung von Hoheitsrechten; Berlin 1952

K n ö p f l e , Robert: Organisation und Arbeitsweise der Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften; in: EuR 1968, S. 30 ff

K o v a r , Robert: Le pouvoir réglementaire de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier; Paris 1964

K r a n e n b u r g , R.: Het Nederlandsch Staatsrecht; Haarlem 1951

K r a u s h a a r , Reinhold: Zur Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften zum Erlaß von Verordnungen; in: DöV 1959, S. 726 ff

K r a w i e l i c k i , Robert: Strukturunterschiede zwischen dem Montanvertrag und dem Vertrag über die EWG und ihr Einfluß auf die Fusion der Verträge; in: F e s t s c h r i f t für Philipp M ö h r i n g ; München und Berlin 1965

K u h n e , Fritz: Das Problem der Delegation und Subdelegation von Kompetenezn der Staatsorgane; Aarau 1941

L a r e n z , Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft; München 1960

L a s s a l l e , Claude: Les commité et l'évolution institutionnelle de la CEE; in: Cahiers de droit Européen 1968, S. 395 ff

L a u b a d è r e , André de: Traité élementaire de droit administratif, 3. éd., Paris 1963

L e v y , Paul M.G.: l'opinion publique et l'Europe; in: Annuaire Européen European Yearbook 1962, S.176 ff

L i n d b e r g , Leon N.: The Political Dynamics of European Economic Integration; Stanford 1963

M a a s , H.H.: Delegatie van Bevoegdheid in de Europese Gemeenschappen; in: SEW 1967, S. 3 ff

M a j e r u s , Pierre: L'Etat Luxembourgeois; Luxemburg 1959

M a l g r a i n , Yves: L'Intégration agricole de l'Europe des Six; Paris 1965

M a n s h o l t , S.L.: Nach 5 Jahren EWG; in: AGRI-FORUM 1963, Nr. 2, S. 3 f

M a s t , André: P r é c i s de droit administratif Belge; Brüssel-Gent 1966

M a s t , André: D e l e g a t i e en toewijzing van Bevoegdheid; in: Liber Amicorum Baron Louis Frédéricq; Gent 1966, S. 737 ff

M a u n z , Théodor und Günter D ü r i g : Grundgesetz Kommentar; München und Berlin 1966

M a y o u x , Jaques: L'établissement de la politique agricole commune; in: Revue du Marché Commun 1962, S. 18

M e i b o m , Hanspeter von: Die Rechtssetzung durch die Organe der Europäischen Gemeinschaften; in: BB 1959, S. 127 ff

M e i b o m , Hanspeter von: Zur rechtlichen Systematik der Beschlußtätigkeit der Organe der Europäischen Gemeinschaften; in: BB 1959, S. 583 ff

M e i b o m , Hanspeter von: Diskussionsbeitrag zu Entwicklungs t e n d e n z e n im Rechtssetzungsverfahren der EWG; Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 22, S. 146 (1964)

M e i e r , Gert: Das Recht internationaler Organisationen zur Schaffung und Bevollmächtigung eigener Organe; in: Archiv des Völkerrechts 12. Bd., S. 14 ff

M e r k e l , Jochen: Rat und Kommission im Rechtssetzungsverfahren der EWG; Diss. Lausanne 1964

M i e l e , G.: Delega; in: Enziclopedia del Diritto, Bd. 9, 1962

M ö l l e r , Wolfdietrich: Die Verordnung der Europäischen Gemeinschaften; Göttingen 1967

M o n a c o , Riccardo: Norme comunitarie e diritto statale interno; in: Rivista de diritto europeo,Bd. 2, (1962), S. 3 ff

M o s l e r , Hermann: National- und Gemeinschaftsinteressen in Verfahren des EWG-Ministerrates; in: ZaöRV Bd. 26 (1966), S. 1 ff

M o r t a t i , Costantino: Istituzioni di diritto publico; 6. ed. Padova 1962

M u c h , Walter: Die A m t s h a f t u n g im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl; Frankfurt a.M. 1952

M u c h , Walter: Diskussionsbeitrag zu Entwicklungs t e n d e n z e n im Rechtssetzungsverfahren der EWG; in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 22, S. 156 f (1964)

M ü l l e r , Wolfgang: Zweifelsfragen zu § 96 Bundessozialhilfegesetz - Zugleich ein Beitrag zur Abgrenzung von Delegation und öffentlichem Mandat; in: DöV 1964, S. 530 ff

M ü n c h , Fritz: Föderalismus Völkerrecht und Gemeinschaften; in: DöV 1962, S. 649 ff

M ü n c h , Fritz: Zur S y s t e m a t i k der Organe der Europäischen Gemeinschaften; in: Festschrift für Walter Schätzel; Düsseldorf 1960, S. 339 ff

N i c o l a y s e n , Gert: Der Fusionsvertrag vom 8. April 1965; in: NJW 1965, S. 1653 ff

N i c o l a y s e n , Gert: Zur Theorie von den implied powers in den Europäischen Gemeinschaften; in: EuR 1966, S. 129 ff

N i c o l a y s e n , Gert: Siehe Ipsen-Nicolaysen

N o ë l , Emile: Der Ausschuß der ständigen Vertreter; in: EuR 1967, S. 24 ff

N o ë l , Emile und E t i e n n e , Henri: Quelques considérations sur la déconcentration et la délégation du pouvoir de décision dans la CEE; in: Revue du Marché Commun 1967, S. 127

N. N.: Les organes subsidiaires dans la CEE; in: Annuaire francais de droit international 1962, S. 772 ff

O b e r m a y e r , Klaus: Das Bundesverfassungsgericht und der Vorbehalt des Gesetzes; in: DVBl. 1959, S. 354 ff

O d e n t , Raymond: Contentieux Administratif; Paris 1962

O l d e k o p, Dieter: Die Richtlinie der EWG; Göttingen 1968

O l i v i e r , Gérard: Signature et forme des décisions administratives; in: Revue administrative 1952, S. 378 ff

O l m i , Giancarlo: La mise en oeuvre par la CEE de l'organisation commune des marchés agricoles; in: Revue du Marché Commun 1963, S. 420 ff

O l m i , Giancarlo: Les règlements du Conseil de la CEE en date du 4 avril 1962 établissant une organisation commune des marchés agricoles. SEW 1962, S. 281 ff

O l m i , Giancarlo: Rôle respectif des institutions communautaires et nationales dans la mise en oeuvre de la politique agricole commune; E x p o s é , Brüssel 1966 (Dok. JUR/CEE/1949/66)

O p h ü l s , Carl Friedrich: Quellen und Aufbau der Europäischen Gemeinschaften; in: NJW 1963, S. 1697 ff

O p h ü l s , Carl Friedrich: Juristische Grundgedanken des Schuman-Plans; in: NJW 1951, S. 289 ff

O p h ü l s , Carl Friedrich: Über die Auslegung der Europäischen Gemeinschaftsverträge; F e s t g a b e für Alfred Müller-Armack, S. 279 ff, Berlin 1961

O p h ü l s , Carl Friedrich: Die Mehrheitsbeschlüsse der Räte der Europäischen Gemeinschaften; in: EuR 1966, S. 193 ff

Oppermann, Thomas: Die Schutzklausel des Art. 115 des EWG-Vertrages; in: AWD 1964, S. 97 ff

Pescatore, Pierre: Les aspects fonctionnels de la Communauté Economique Européenne, notamment les sources du droit; in: Les aspects juridiques du Marché Commun, Liège 1958, S. 51-83 (Collection scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Liège.)

Petzold, Herbert: Die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften; Göttingen 1966

Pinto, Roger: Les Organisations Européennes; Paris 1963

Pot, C.W. van der: Handboek van het Nederlandse staatsrecht; 7. Aufl., Zwolle 1962

Prasch, Gerhard: Die unmittelbaren Wirkungen des EWG-Vertrages auf die Wirtschaftsunternehmen; Diss. Würzburg 1965

Puisoye, Jaques: Les délégations de signatures; in: L'actualité juridique 1960, Nr. 5, S. 69 ff

Puisoye, Jaques: Une réforme souhaitable: la simplification des règles de délégation de signatures des Ministères; in: Revue administrative, 1962, S. 373 ff

Quadri, Rolando - Monaco, Riccardo - Trabucchi, Alberto: Trattato istituvo della Communità economica europea - Commentario; Mailand 1965

Rabe, Hans-Jürgen: Das Verordnungsrecht der EWG; Hamburg 1963

Rasch, Ernst: Die staatliche Verwaltungsorganisation; Köln 1967

Rasch, Ernst: Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten; in: DöV 1957, S. 337 ff

Reuter, Paul: Les aspects de la CEE; in: Revue du Marché Commun 1958, S. 161 ff, 311 ff

Reuter, Paul: Les organes subsidiaires des organisations internationales; in: Mélanges Basdevant (Hommage au Président Basdevant); Paris 1960, S. 415 ff

Reuter, Paul: Organisations européennes; Paris 1965

R i e s e , Otto: Über den Rechtsschutz innerhalb der Europäischen Gemeinschaften; in: EuR 1966, S. 24 ff

R i v é r o , Jean: Droit administratif, 2. Aufl.; Prais 1962

R o e t h e , Eberhard: Die Ausführungsverordnung im heutigen Staatsrecht; in: AöR 59 (1931), S. 194 ff, 321 ff

S a l m o n , Alain: L'application en France des directives de la CEE; in: Revue du Marché Commun 1965, S. 165 ff

S c h a c k , Friedrich: Die Verlagerung der Gesetzgebung im gewaltenteilenden Staat; F e s t s c h r i f t für Karl H a f f ; Innsbruck 1950

S c h a c k , Friedrich: Die gesetzesvertretenden Verordnungen; in: DöV 1962, S. 652 ff

S c h a c k , Friedrich: Ausführungsverordnungen und gesetzesergänzende Verordnungen; in: JZ 1964, S. 252 ff

S c h a t z , Ulrich: Zur rechtlichen Bedeutung von Art. 189 Abs. 3 EWGV für die Rechtsangleichung durch Richtlinien; in: NJW 1967, S. 1694 ff

S c h e u n e r , Ulrich: Die Rechtssetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften; F e s t s c h r i f t für Alfred V e r d r o ß, Wien 1960, S. 229 ff

S c h e u n e r , Ulrich: Ausländische Erfahrungen zum Problem der Ü b e r t r a g u n g rechtssetzender Gewalt; in: Die Übertragung rechtssetzender Gewalt im Rechtsstaat, Frankfurt a.M. 1952, S. 118 ff

S c h l o c h a u e r , Hans Jürgen: Zur Frage der Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl; F e s t s c h r i f t für Hans W e h b e r g , Frankfurt a.M. 1956, S.361 ff

S c h l o c h a u e r , Hans Jürgen: Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften; F e s t s c h r i f t für Carl Friedrich O p h ü l s ; Karlsruhe 1965, S. 167 ff

S c h ü l e , Adolf: Marktinterventionen der Hohen Behörde und finanzielle Einrichtungen; in: ZaöRV 19 (1958), S. 464 ff

S p a a k -Bericht; der Delegationsleiter an die Außenminister, Regierungsausschuß, eingesetzt von der Konferenz von Messina, Brüssel 21.4.1956

S p a n n e r , Hans: Grundsätzliche Fragen des Verordnungsrechts; in: BayVBl. 1962, S. 225 ff

S p a n n e r , Hans: Anmerkung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts - Urt. II c 168/60; in: DöV 1962, S. 340 f

T a l l o n , Denis: Le droit communautaire - réalités et illusions; in: Cahiers de droit européen 1966, S. 571 ff

T e s a u r o, Alfonso: Istituzioni di diritto publico; Turin 1961

T r i e p e l , Heinrich: Delegation und Mandat im öffentlichen Recht; Stuttgart und Berlin 1942

V e d e l , Georges: Droit administratif; Paris 1959

V e n t u r a , Sergio: Principes de droit agraire communautaire; Brüssel 1967

V e r d r o ß , Alfred: Völkerrecht. (Unter Mitarbeit v. Karl Zemanek) 5. Aufl., Wien 1964

V i s s c h e r , Paul de: La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et les Etats membres; in A c t . o f f . Vol. 2, Mailand 1957, S. 7 ff

W a g n e r , Heinz: Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften; Köln 1965

W a l i n e , Marcel: Droit administratif; 8. Aufl. Paris 1959

W i g n y , Pierre: Droit administratif; 4. Aufl., Brüssel 1962

W i r s i n g , Erich: Aufgaben und Stellung der Kommission in der Verfassungsstruktur der EWG; in: EA 1964, S. 77 ff

W i r s i n g , Erich: Supranationale W i r t s c h a f t s v e r w a l t u n g ; in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 22, S. 130 ff (1964)

W o h l f a r t h , Ernst: Von der Befugnis der Organe der EWG zur Rechtssetzung; in: Jahrbuch für internationales Recht, Bd. 9, 1961, S. 12 ff

W o h l f a r t h , E. - E v e r l i n g , U. - G l a e s n e r , H.J. - S p r u n g , R.: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, K o m m e n t a r zum Vertrag; Berlin und Frankfurt 1960

W o l f f, Bernhard: Die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach dem Grundgesetz; in: AöR 78 (1952/1953), S. 194 ff

W o l f f , H.J.: V e r w a l t u n g s r e c h t I und II; 6. Aufl., München, Berlin 1965

Z a n o b i n i , Guido: Corso de diritto amministrativo Vol. 1, 8. Aufl., Mailand 1958

Z e l l e n t i n , Gerda: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG und Euratom, Interessenrepräsentationen auf internationaler Ebene; Leiden 1962

Z e m a n e k , Karl: Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen; Wien 1957

Z e m a n e k , Karl: Was kann die Vergleichung staatlichen öffentlichen Rechts für das Recht der internationalen Organisationen leisten? in: ZaöRV 24 (1964), S. 453 ff

Z i l e m e n o s , C.: Substitution et délégation en droit administratif français; Paris 1964

Z w e i g e r t , Konrad: Grundsatzfragen der europäischen Rechtsangleichung, ihrer Schöpfung und ihrer Sicherung; F e s t s c h r i f t für Hans D ö l l e , Bd. 2; Tübingen 1963, S. 401 ff

Abkürzungen

a.A.; A.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1952-1958, seit 20.4.1958 weitergeführt als Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Act.off.	Actes officiels du Congrès international d'études sur la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Milan-Stresa 31.5. - 9.6.1957. Vol. 1-5. Mailand 1957
Abs.	Absatz, Absätze
adm.	administrative
AE	Annuaire Européen
a.E.	am Ende
AF	Annuaire francais de droit international
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
betr.	betreffend
BT -	Bundestag
BR -	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
C.E.	Conseil d'Etat
CEE	Communauté Economique Européenne

ders.	derselbe
dgl.	desgleichen
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europaarchiv
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ed.	édition
EEC	European Economic Community
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
E.P.	Europäisches Parlament
etc.	et cetera
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (vorher: Gerichtshof der EGKS)
EuR	Europa-Recht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f.; ff.	folgend(e)
Fußn.	Fußnote
GA	Generalanwalt
gem.	gemäß
GeschO	Geschäftsordnung
GG	(Bonner) Grundgesetz
HB	Hohe Behörde
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
hrsg.	herausgegeben
i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JZ	Juristenzeitung
Lebon	Recueil Lebon

MC	Revue du Marché Commun
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
o.	oben
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches internationales Privatrecht
R., Richtl.	Richtlinie
RdNr.	Randnummer
RS	Rechtssache
S.	Seite
SEW	Sociaal-Economische Wetgeving
sog.	sogenannt
U	Unterabsatz
u.a.	unter anderem
usf.	und so fort
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
VerwG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
Vol.	Volume
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchs steuern
z.T.	zum Teil
z.Z.	zur Zeit

Einführung

Über die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Rat und Kommission im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist sehr oft geschrieben worden. Inzwischen macht aber der Vertrag nur noch einen ganz geringen Teil des Gemeinschaftsrechts aus. Die Rechtsordnung der Gemeinschaft besteht weitgehend aus Verordnungen und Richtlinien, die von den Gemeinschaftsorganen [1] auf Grund des Vertrages erlassen worden sind und deshalb als sekundäres oder abgeleitetes Gemeinschaftsrecht bezeichnet werden. Dieses abgeleitete Gemeinschaftsrecht ist indessen, soweit es vom Rat erlassen wurde, nur in den seltensten Fällen die Endstufe der Gemeinschaftstätigkeit bezüglich einer zu regelnden Materie. Oft ist es seinerseits Rechtsgrundlage für weitere Rechtssetzung oder verwaltungsmäßige Vollziehung [2]. Beim Erlaß von sekundärem Gemeinschaftsrecht stellt sich also fortlaufend die Frage, welches Organ welche der neuzuschaffenden Zuständigkeiten [3] erhalten soll.

In dem Maße, in dem der Vertrag die Konkretisierung der politischen Zielsetzung den Gemeinschaftsinstanzen überläßt, kommt der Frage nach der Zuständigkeit, das ist der institutionellen Ordnung der Gemeinschaft, den Funktionen der Gemeinschaftsorgane und den von ihnen zu beobachtenden Verfahren, verstärktes Gewicht zu [4]. Oftmals sind es daher nicht die materiellen Fragen, die den Erlaß von Gemeinschaftsregelungen verzögern oder gar verhindern, sondern diese institutionellen Fragen: Beide Organe sind sich über die Notwendigkeit einer bestimmten Befugnis der Gemeinschaft einig, fordern aber aus mannigfaltigen Gründen eben diese Zuständigkeit

---

1) Siehe Art. 137 ff; (jedesmal, wenn Artikel ohne Bezeichnung zitiert sind, handelt es sich um solche des EWGV.); zum Begriff des Organs vgl. Rasch, Verwaltungsorganisation, S. 30 ff mit weiteren Nachweisen
2) Vgl. Everling, Festschrift für Ophüls, S. 34
3) Die Worte "Zuständigkeit", "Kompetenz" und "Befugnis" werden hier gleichbedeutend verwendet.
4) Bruns, S. 118

für sich [1].
Gerade in jüngster Zeit hat die verstärkt nationalstaatliche Haltung einiger Regierungen und die entsprechende Haltung ihre Vertreter im Rat zu Spannungen zwischen den beiden Organen geführt, die sich unheilvoll auf die Entwicklung der Gemeinschaft auswirken können [2]. Es ist daher notwendig, feste Regeln und Kriterien für die Verteilung von Befugnissen zu finden. Darum bemüht sich der erste Teil dieser Arbeit.

Der Verfasser ist sich dabei des begrenzten Wertes einer rein exegetischen Untersuchung der einschlägigen Vertragsbestimmungen bewußt. Er ist darum bemüht, stets die tatsächlichen und politischen Möglichkeiten und Grenzen im Auge zu behalten, die einem Unternehmen wie der EWG trotz aller Fortschritte gegenüber herkömmlichen internationalen Organisationen gesetzt sind. Mit anderen Worten, der Verfassungswirklichkeit, soweit sie erkennbar ist, wurde besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Andererseits darf über der Verfassungswirklichkeit nicht die geschriebene Verfassung vernachlässigt werden, mit dem Gedanken etwa, auf Grund der weiterhin ungebrochenen Macht und Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten sei ein Pochen auf die Vertragsvorschriften ohnehin unnütz, und es sei besser, die Dinge so hinzunehmen, wie sie sich nun einmal entwickelt haben [3].

---

1) Dabei verhüllt der Streit um Verfahrensfragen oder die Kompetenzen nicht selten, daß um die Sache selbst gerungen wird; Bruns, S. 118.
2) Daß sich das Frankreich de Gaulles auf Grund der Idee des "Europa der souveränen Staaten" besonders exponiert (z.B. Auslösung der Juli-Krise 1965), darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß man auch vor allem in der BRD einer Kompetenzverlagerung nach Brüssel nur mit wachsendem Widerstreben zustimmt. So z.B. Erhard am 9.1.1964 vor dem Bundestag: "Wir geben eine nationale Zuständigkeit nach der anderen ab an die geschaffenen Organe, insbesondere nach Brüssel. Das ist alles gut und schön. Aber wir wissen im Grunde nicht, wem wir diese Rechte im Letzten übertragen..."
3) So zum Teil die Studie von Wagner im zweiten und dritten Kapitel; siehe auch Wagner, S. 13

Im zweiten Teil der Arbeit sollen mit Hilfe der im ersten Teil entwickelten Regeln einige umstrittene Institutionen und Vorschriften des sekundären Gemeinschaftsrechts auf ihre Vereinbarkeit mit dem Vertrag untersucht werden.

Daß die Erörterung der auf dem Agrarsektor ergangenen Normen einen Großteil des zweiten Teiles der Arbeit ausmacht, hat seinen Grund darin, daß die Agrarfragen in Brüssel in den letzten Jahren die entscheidende Rolle spielten [1], hier die Konstituierung gemeinsamen unmittelbaren Rechts am weitesten gediehen ist [2], und daß die institutionellen Fragen auf diesem Sektor am deutlichsten zu Tage treten [3].

Die inzwischen erfolgte Fusion der "Exekutiven" kann im Großen und Ganzen unberücksichtigt bleiben, weil die Gemeinschaften in ihrer bisherigen Form noch eine gute Weile weiterarbeiten werden [4]. Kommt es zu Veränderungen, dann ist geplant, die Vorschriften des EGKSV und des EAGV denen des EWGV anzupassen. Die in dieser Arbeit behandelten Rechtsfragen werden von der Fusion nicht berührt.

Mein Dank gilt den Beamten des Juristischen Dienstes und der Generaldirektion Landwirtschaft für die großzügige Unterstützung.

---

1) Nimmt man das Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften von 1968, Abteilung Rechtsvorschriften, dann ist es ohnehin schwierig, sich zu vergegenwärtigen, daß die Gemeinschaft mehr als nur eine gemeinsame Agrarmarktorganisation ist.
2) Vgl. Gotschlich, ZfZ 1964, 289
3) Zur Gemeinsamen Agrarpolitik und den damit verbundenen Rechtsfragen siehe die Studie von Ventura.
4) Es handelt sich ja nicht um die Fusion der Verträge bzw. der Gemeinschaften. Zum Ganzen Krawielicki, Festschrift für Phil. Möhring, S. 483 ff;
ferner: die Beiträge zu dem Thema: "La Fusion des Communautés Européennes" anläßlich des "Colloque organisé à Liège" im April 1965 und im April 1966; abgedruckt in "Collection scientifique de la Faculté de Droit de l' université de Liège" Nr. 22 (2 Bde) und Nr. 24

Rat und Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht der EWG

1. Teil: Die aus dem Vertrag ableitbaren Regeln für die Zuständigkeitsverteilung

1. Kapitel: Der Vertrag als Rahmen und Vorbild für das sekundäre Gemeinschaftsrecht

Der Vertrag von Rom geht zwar ohne weiteres davon aus, daß die Kommission auch im sekundären Gemeinschaftsrecht Handlungsbefugnisse habe, er enthält aber keinerlei Vorschriften darüber, wie eine Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Rat und Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht vorzunehmen sei. Insbesondere enthält er nichts darüber, wann das eine oder andere Organ eine bestimmte Zuständigkeit erhalten muß oder soll. Entsprechende Regeln können sich also, wenn sie überhaupt vorhanden sind, nur aus der Systematik der Kompetenzverteilung des gesamten Vertragswerkes ableiten lassen.

Der Vertrag bildet den Rahmen, die Leitlinie [1] oder, wenn man einen staatsrechtlichen Begriff verwenden will, die Verfassung der Gemeinschaft [2]. Diese Verfassung ist starr [3], d.h. sie darf außer in den vertraglich vorgesehenen Fällen nicht abgeändert werden. Eine Änderung durch Akte des Rates oder der Kommission kommt wegen der Höherrangigkeit der starren Verfassung gegenüber "einfachen Gesetzen" nicht in Betracht. Vielmehr werden nicht-verfassungsmäßige Akte durch

---

1) Hallstein, Probleme, S. 7
2) Schlochauer, Festschrift für Wehberg, S. 367, 371; Catalano, Actes Off. II, S. 185, 187; Much, Amtshaftung, S. 20, spricht von konstitutioneller Wirksamkeit; Hallstein, Rede, S. 6, schlägt vor, von konstitutionellen statt institutionellen Fragen zu sprechen; Constantinesco, JuS 1965, 292; Scheuner, Festschrift für Verdroß, S. 232
Bedenken hat de Vissher, Actes Off. II, S. 10 ff; ferner Wagner, S. 97 ff
3) Rabe, S. 108; Reuter, organes, S. 436; Olmi, SEW 1962, S. 286

die stärkere Geltungskraft der Verfassung gebrochen [1]. Der Grundsatz der Unabänderbarkeit des Kräfteverhältnisses gilt insbesondere für die Verteilung der Befugnisse zwischen Rat und Kommission [2]. Die Stellung dieser beiden Organe ist so gegeneinander ausgewogen, daß die Erreichung der Vertragsziele bei gleichzeitiger größtmöglicher Wahrung der einzelstaatlichen Interessen gewährleistet ist. Die Verschiebung des Kräfteverhältnisses zu Gunsten des einen oder des anderen Organs würde zwangsläufig auf Kosten, sei es des Gemeinschaftsinteresses, sei es des einzelstaatlichen Interesses gehen [3].

Das Gemeinschaftsrecht erschöpft sich nicht im Vertrag, sondern es ist durch die Rahmenvorschriften, die die Rechtssetzung durch die Gemeinschaftsorgane vorsehen, einer ständigen Fortentwicklung in Form des abgeleiteten Gemeinschafts-

---

1) Einzelheiten bei Scheuner, Übertragung, S. 132
Daß eine solche starre Verfassung zugleich eine "lebende Verfassung" sein kann, d.h. eine Verfassung, die aus sich selbst heraus entwicklungsfähig ist, zeigt Geck, S. 223 ff am Beispiel der amerikanischen Verfassung. "Anpassung und Interpretation sind immer möglich"; so Hallstein, Probleme, S. 7

2) Der EuGH, Bd. IV, S. 44 (RS 9/5), leitet diesen Grundsatz aus Art. 3 EGKSV, insbesondere aus der Wendung: "Im Rahmen der jedem von ihnen (den Organen) zugewiesenen Befugnisse" ab. Die entsprechende Wendung in Art. 4 EWGV lautet: "Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse".

3) Dabei kann es hier nur auf die juristisch meßbaren Verschiebungen ankommen. Auf die Möglichkeit tatsächlicher Kräfteverschiebungen, die dann allerdings u.U. juristisch meßbare Auswirkungen haben können, sei daher nur am Rande eingegangen. So kommt es z.B. stark auf die Persönlichkeiten an, die ein bestimmtes Amt ausüben. Ferner spielt die jeweilige politische Konstellation eine wichtige Rolle. Obwohl die Verfassung der Gemeinschaft z.T. den Zweck hat, die "menschliche" und die politische Komponente aus der Entwicklung der Gemeinschaft möglichst auszuschalten, beweisen gerade einige Vorgänge in jüngerer Zeit, wie wenig das möglich ist. Mit Much, Tendenzen, S. 157, läßt sich sagen: "Wie immer im verfassungsrechtlichen Bereich ist die Frage nach der Verfassungswirklichkeit auch eine solche nach den Persönlichkeiten, die jeweils am Werke sind."

rechts unterworfen. Da das abgeleitete Gemeinschaftsrecht seinerseits wieder Kompetenznormen enthält, ist - je nach der Verteilung der neugeschaffenen Zuständigkeiten - eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses möglich. Sie kann nur vermieden werden, wenn man sich bei der Aufteilung der Kompetenzen im sekundären Gemeinschaftsrecht genau am Vorbild des Vertrages orientiert. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht darf sich, auch soweit es um die Kompetenzverteilung geht, auf keinen Fall in Widerspruch zum Vertrag setzen [1]. Es müssen daher für die neu zu schaffenden Befugnisse zunächst Rechtsgrundlagen und vergleichbare Befugnisse im Vertrag gesucht werden. Danach ist es zu entscheiden, welches Organ die fragliche Zuständigkeit erhalten soll. Da das aber nicht immer Aufschluß über den richtigen Kompetenzträger geben wird, muß man aus der Summe gleichartiger konkreter vertraglicher Befugnisse abstrakte Regeln ableiten, etwa nach der Theorie der "resultant powers" [2]. Auch an Hand dieser Regeln ist dann die Kompetenzverteilung im sekundären Gemeinschaftsrecht vorzunehmen.

Zur Klärung der Frage, warum der Vertrag einem bestimmten Organ eine bestimmte Befugnis einräumt, kommt es zunächst darauf an, die allgemeine Stellung, Zusammensetzung und Arbeitsweise der beiden handelnden Organe kennenzulernen [3].

---

1) Catalano, Comunità, S. 46; ders., Manuel S. 114
2) Diese Theorie wurde im amerikanischen Verfassungsrecht entwickelt. Einzelheiten bei Geck, S. 294
3) Eine Kompetenzverschiebung zwischen den übrigen Organen, dem Parlament und dem EuGH, ist weder problematisch, da die Trennungslinien offenliegen, noch ist sie aktuell.

2. Kapitel: Die allgemeine vertragliche Stellung des Rates und der Kommission [1]

I. Keine Gewaltenteilung

Die Stellung der beiden Organe ist bis zu einem gewissen Grade dadurch gekennzeichnet, daß der Rat mehr rechtssetzend tätig wird [2], während die Kommission mehr mit exekutiven Aufgaben befaßt ist [3]. Eine solche Charakterisierung ist jedoch einseitig und unvollständig [4]. Sie kann zwar als anfängliche Hilfe benutzt werden, um in das System und die Problematik der Gemeinschaft einzudringen, darf aber keinesfalls dazu führen, die beiden Organe tatsächlich als Legislative und Exekutive zu begreifen [5].

---

1) Die Stellung der beiden Organe nach dem Vertrag ist oft und ausführlich dargestellt worden. Hier reicht deshalb eine gedrängte Darstellung, die sich auf das für diese Arbeit Wesentliche beschränkt. Im übrigen vgl. z.B. die Vorbemerkungen zu den Art. 145 ff und 155 ff in den Kommentaren von Wohlfahrt, Quadri - Monaco - Trabucchi und von der Groeben - von Boeckh; Jaenicke, ZaöRV, 19 (1958), S. 153-196; ferner die Studien von Petzold und G. von Hippel.

2) Nach Hallstein, Rede, S. 8 ist es vornehmste Aufgabe des Rates, Gesetzgebungsorgan der Gemeinschaft zu sein. Diese Bemerkung dürfte den Zweck gehabt haben, den Rat von der Vornahme von Exekutivhandlungen abzuhalten, um ihn zu veranlassen, nach staatlichem Vorbild in möglichst großem Umfang Durchführungsbefugnisse auf die Kommission als "Exekutive" zu übertragen;
ähnlich Hallstein, Probleme, S. 8

3) Über den Meinungsstand siehe auch Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 155, Anm. 11 a.E.

4) Vgl. Wirsing, EA 1964, 79; ders., Wirtschaftsverwaltung, S. 141. Nach Wirsing deutet die Entwicklung jedoch auf eine solche Gewaltenteilung hin.

5) So aber z.B. Héraud, S. 49, der allerdings bemüht ist, von diesem Schema loszukommen;
Bebr, Balance, S. 68; Dahm, Bd. 2, S. 680; F. Dehousse, aspects, S. 39; Däubler in DVBl 1966, 660 und vor allem Petzold, S. 236 (zu ihm unten S. 12 Fußn.4) zurückhaltend Ipsen und Nicolaysen in NJW 1964, 343

Die Kommission hat neben ihren Exekutivaufgaben [1] durch das besonders ausgestattete Vorschlagsrecht [2] entscheidenden Anteil an der Rechtssetzung der Gemeinschaft. Umgekehrt erfüllt der Rat bisweilen Aufgaben, die in einer am herkömmlichen Gewaltenteilungsprinzip orientierten Verfassung der Exekutive zufallen würden [3] [4]. Außerdem ist das gesamte Handeln des Rates auf die Durchführung bzw. Ausführung des Vertrages gerichtet, so daß er auch insofern als Exekutive angesprochen werden könnte [5].

Das Gewaltenteilungsprinzip nach Montesquieu'schem Vorbild ist in der Gemeinschaft nur sehr schwach ausgeprägt und es entsteht die Frage, ob eine solche Gewaltenteilung überhaupt gewollt ist oder ob sie, soweit sie sichtbar ist, mehr die Begleiterscheinung einer anderen Konzeption ist?

---

1) Siehe Art. 155
2) Siehe Art. 149; dazu unten S. 20 ff
3) Siehe z.B. Art. 44 Abs. 4 U 3 und 98.
4) Dgl., soweit er bei der Anwendung der Schutzklauseln beteiligt ist; dazu unten S. 45 f
5) Bereits hier zeigt sich das Ausmaß der Verworrenheit der Terminologie im Gemeinschaftsrecht, die ihre Ursache darin hat, daß immer wieder versucht wird, Begriffe einer bestimmten Rechtsordnung, meist der staatlichen Rechtsordnung, an der der jeweilige Autor ausgebildet wurde, zu verabsolutieren und das betrachtete Gemeinschaftsrecht unter allen Umständen in sie einzuordnen. Vor diesem "bekannten Fehler" warnt zuletzt Wagner, S. 275.
Ebenso Münch, Systematik, S. 339 und 343, der empfiehlt, nicht von vorbestimmten Anschauungen auszugehen. Bedenken gegen alle Vergleiche des Gemeinschaftsrechts mit nationalem Verfassungsrecht macht auch Much, Tendenzen, S. 156 geltend.
Über das Versagen der herkömmlichen Begriffe und des innerstaatlichen Rechts vgl. auch Ventura, S. 20 und S. 49.
Ähnlich Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 155 Anm. 11, die insbesondere feststellen, die Stellung der Kommission sei nur in einer Gegenüberstellung zum Rat und nicht im Vergleich mit staatlichen Institutionen zu ermitteln. Sie erklären ferner, man dürfe sich nicht eine Kommissionsbefugnis herausgreifen, sondern man müsse sie in ihrer Gesamtheit sehen.
Das gleiche gilt natürlich für die Ratsbefugnisse.

II. Charakteristische Züge des Rates [1]

Der Rat ist vor allem durch folgendes gekennzeichnet:
1. Er setzt sich aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten zusammen [2]. Demzufolge vertritt er hauptsächlich die Interessen der Mitgliedstaaten. Gegensätzliche Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten werden hier diskutiert und es wird nach einem für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Kompromiß gesucht. Obwohl der Rat damit an eine aus dem Völkerrecht bekannte Regierungskonferenz erinnert [3], ist er einer solchen nicht gleichzusetzen; denn er bleibt als Organ [4] zugleich dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet [5]. Er weist eher die Züge eines föderativen Organs auf [6].

Die Mitgliedstaaten wollten nicht auf einen entscheidenden Einfluß bei der Ausfüllung des (Rahmen-) Vertrages verzichten. Deshalb wird der Großteil des sekundären Gemeinschafts-

---

1) Literaturnachweise zur Stellung des Rates bei Ipsen-Nicolaysen NJW 1964, 343 Fußn. 5. Wichtig auch Mosler, ZaöRV 26 (1966), S. 1 ff
2) Art. 146
3) Vgl. Friauf, S. 103
4) Dazu insbesondere Mosler, ZaöRV 26 (1966), S. 5; Kaiser, in Festschrift für Ophüls, S. 107 ff und 124; Wagner, S. 224-242, der den zwischenstaatlichen Charakter des Rates wohl etwas zu stark hervorhebt.
5) Art. 145 und 148
6) So weist Ophüls, NJW 1963, 1968 und NJW 1951, 289 darauf hin, daß bei der Konzeption der Gemeinschaft bundesstaatliche Vorbilder eine Rolle gespielt hätten. Auch Hallstein, Rede, S. 6, Probleme, S. 8, spricht von der Föderation als Denkmodell für die Bewältigung der Verfassungsfragen der Gemeinschaft. Siehe ferner Wohlfarth, Kommentar, Vorb. 7 zu Art. 137; von der Groeben - von Boeckh, Vorb. zu Art. 145 - 154 I 1 A d.
Vgl. etwa den Bundesrat in der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871, wo allerdings eine hegemoniale Föderation von Anfang an gewollt war. A.A. Münch, Systematik, S. 352 (der andererseits in DöV 1962, 649 ff auf föderale Züge der Gemeinschaft hinweist). In der Tat ist anzunehmen, daß sich die Vertragspartner nur von der gegebenen Interessenlage und nicht von irgendwelchen Vorbildern leiten ließen.

rechts, vor allem mit wirtschaftlicher und politischer Tragweite, vom Rat erlassen [1], der dadurch ein gewisses Übergewicht gegenüber der Kommission erhält.

2. Der Rat als nichtständiges Organ ist nicht geeignet, reine Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen [2]. Aus dem gleichen Grunde ist er nicht geeignet, Entwürfe für das sekundäre Gemeinschaftsrecht auszuarbeiten [3]. Es wäre ferner eine unnötige Belastung für ihn, hätte man ihn auch mit der Rechtssetzung befaßt, die nur von geringer Tragweite und untergeordneter Bedeutung ist. Er kann also nur die Aufgabe haben, bedeutsame, d.h. für die Politik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft bedeutsame Beschlüsse zu fassen. Der Rat spielt damit in der Gemeinschaft die entscheidende Rolle [4].

III. Charakteristische Züge der Kommission [5]

Für die Stellung der Kommission ist kennzeichnend,

1. daß ihre von den Mitgliedstaaten unabhängigen Mitglieder [6] ausschließlich dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet sind [7]. Damit geht der Vertrag davon aus, daß die Inter-

---

1) Einzelheiten dazu im nächsten Kapitel, unten S. 16 ff
2) Siehe dazu auch Mayoux, MC 1962, 18
3) Über die Unterstützung des Rates durch den Ausschuß der ständigen Vertreter siehe Art. 151 Abs. 2 sowie insbesondere die Abhandlung von Noël in EuR 1967, 24 ff. Auf die Bedenken gegen die tatsächliche Macht dieses "Vorzimmers des Rates" kann hier nicht eingegangen werden.
4) Vgl. Ophüls EuR 1966, 194 ff. Zu weitgehend Dahm, Bd. 2, S. 680, der von einer hierarchischen Überordnung des Rates spricht. Wie hier Münch, Systematik, S. 352; DöV 1962, 650
5) Über die Vielfalt der Kommissionsaufgaben siehe Wirsing, Wirtschaftsverwaltung, S. 141 ff.
Knapp und übersichtlich auch Gaudet, fonctionnement, S. 16-18
6) Die Kommission ist damit ein Kollegialorgan, siehe Art. 157 und 163 EWGV; Art. 9 und 10 des Fusionsvertrages
7) Siehe Art. 155 U 1, 157 Abs. 2 und 213

essen der Gemeinschaft und die Interessen der Mitgliedstaaten nicht identisch sind [1], auch dann nicht, wenn die Meinungen aller Mitgliedstaaten bezüglich einer Gemeinschaftsangelegenheit übereinstimmen [2]. Die Kommission ist dazu berufen, das Gemeinschaftsinteresse unter allen Umständen und notfalls gegen das Interesse der Mitgliedstaaten zu vertreten [3]. Daraus erklärt sich zum Teil, warum die Vertragspartner nicht bereit waren, der Kommission in größerem Umfange Rechtssetzungsbefugnisse mit politischer Bedeutung zu übertragen. Andererseits mußte das objektive Gemeinschaftsinteresse auch im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht zur Geltung kommen. Die Kommission erhielt deswegen ein konstitutives Mitwirkungsrecht an der Rechtssetzung der Gemeinschaft in Form des Vorschlagsrechts.

2. Die Kommission als ständig tagendes Organ mit behördlichem Unterbau [4] vermag sich durch eingehendes Studium der anstehenden Fragen echte Sachkenntnis zu verschaffen und sich besser an die Bedürfnisse der praktischen Rechtsanwendung anzupassen [5]. Daher ist sie prädestiniert für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, den Erlaß von Vorschriften mehr technischen Inhalts, sowie für die Ausarbeitung von Entwürfen zu Ratsmaßnahmen [6].

---

1) Vgl. Bruns, S. 120
2) Gaudet, fonctionnement, S. 13; ähnlich Knöpfle, EuR 1968, 61
3) Daraus erklärt sich der geringe Umfang der politisch bedeutsamen Kommissionsbefugnisse.
4) Einzelheiten bei Wirsing, Wirtschaftsverwaltung, S. 138-141, der Ausführungen über die psychologischen Aspekte der unterschiedlichen Nationalität der Beamten macht. Über die Organisation der Kommission nach der Fusion siehe Knöpfle EuR 1968, 30 ff
5) Vgl. z.B. Däubler, DVBl 1966, 660; Rechtsausschuß des E.P., Dok. 115/1968, S. 19 f
6) Damit ist die Behauptung, die Kommission sei die Exekutive der Gemeinschaft, immerhin z.T. gerechtfertigt.

IV. Funktionsteilung

Zwar gibt es in der EWG, ähnlich wie in den westlichen Demokratien, ein Organ, das hauptsächlich rechtssetzend tätig ist [1], eines, das u.a. die Exekutivaufgaben wahrnimmt und eines, das weitgehend die Befugnisse der rechtsprechenden Gewalt ausübt [2]. Diese Gewalten sollen sich aber im Gegensatz zum Staatsrecht nicht zum Wohle des Bürgers gegenseitig hemmen und kontrollieren [3], sondern sie sollen vor allem eine Synthese aus verschiedenartigen Interessen herbeiführen, weshalb von einer Gewaltenteilung nicht gesprochen werden kann [4].

Der Rat vertritt die Partikularinteressen, die naturgemäß ständig in Widerspruch zu den von der Kommission vertretenen zentripetalen, d.h. den Gemeinschaftsinteressen treten [5]. Da die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, größere Souveränitätseinschränkungen in Kauf zu nehmen, sind dem sie vertretenden Organ alle für die Staatsführung bzw. Gemeinschaftsführung bedeutsamen Entscheidungen [6] vorbehalten [7]. Vornehmste und einzige Aufgabe des Rates ist es damit, politi-

---

1) Ohne Legislative im staatsrechtlichen Sinne, also Parlament zu sein.
2) Auf das E. P. soll hier nicht eingegangen werden, weil es im wesentlichen nur beratende Funktionen hat. Dazu unten S. 180 ff
3) A.A. von Meibom, Tendenzen, S. 146
4) So stellt auch Wagner, S. 274, fest, daß eine Gewaltenteilung nicht vorliegt. Die Gemeinschaftsverfassung folge lediglich bezüglich der Rechtssprechung der Triaslehre. Ähnlich Münch, Systematik, S. 343 und DöV 1962, 650
A.A. Petzold, S. 236: "...hat die Analyse der Europäischen Verträge ergeben, daß sich der hierbei aufgefundene Begriff der Gewaltenteilung eng an den der Staatslehre bekanten Begriff der Gewaltenteilung anlehnt und diesem weitgehend entspricht." Dagegen mit Nachdruck Achterberg EuR 1968, 240 ff
5) Vgl. Wirsing, EA 1964, 79
6) Wenn Entscheidungen im technischen Sinne gemeint sind, wird das durch Hinzufügung des Art. 189 kenntlich gemacht.
7) Siehe auch die Klassifizierung der Ratsbefugnisse auf dem Agrarsektor bei Ventura, S. 83

sche Entscheidungen zu fällen [1]. Daraus ergibt sich, daß die Kommission selbständige Entscheidungen nur im unpolitischen Bereich fällen soll. Politisch tätig werden kann sie nur in Form ihrer nur beschränkt und intern verbindlichen Vorschläge und der unverbindlichen Empfehlungen und Stellungnahmen [2]. Der Umstand, daß die politischen Entscheidungen in der weitaus größten Zahl der Fälle als Normen ergehen, während die unpolitischen Entscheidungen oft reine Ausführungs- und Vollzugsakte sind, wodurch in der Tat oft eine Ähnlichkeit mit der staatsrechtlichen Gewaltenteilung gegeben ist, darf nicht dazu verleiten, die beiden Organe als Legislative und Exekutive zu begreifen [3] und daraus Folgerungen zu ziehen. Diese entfernte Ähnlichkeit mit der herkömmlichen Gewaltenteilung ist vielmehr bereits selbst eine mehr zufällige, aus der Unterteilung in politische und unpolitische Befugnisse herrührende Folge [4]. Die Bezeichnungen "Gewaltenteilung, Exekutive und Legislative" besitzen daher für das Gemeinschaftsrecht keinerlei Erkenntnisfunktion. Sie verhindern im Gegenteil ein echtes Verständnis des Systems der Kompetenzverteilung im Vertrag, weil man mit ihrer Verwendung ohne weiteres in eine am staatlichen Verfassungsrecht orientierte und ausgebildete Denkschablone gerät [5], in die man dann nach Mög-

---

1) Ähnlich Gaudet, fonctionnement, S. 19; ebenso der Rechtsausschuß des E. P., Dok. 115/1968, S. 19 ff; der Rechtsausschuß legt im Folgenden mehr Wert auf den Begriff der direkten Vertragsanwendung im Gegensatz zur technischen Vertragsdurchführung. Direkte Vertragsanwendung seien die Grundtexte, in denen die politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Grundsätze für einen bestimmten vertraglichen Bereich festgelegt würden. (Das E.P. will zu diesen Grundtexten gehört werden). Sachlich besteht kein Unterschied zu der hier gemachten Unterscheidung. Vgl. auch S. 29 des genannten Dokuments. Siehe auch die Definition unten S. 184

2) Siehe Art. 189, Abs. 5

3) Ähnlich Alting von Geusau, Cahiers 1966, 228

4) Vgl. dazu den Spaak-Bericht S. 24: "...il est nécessaire de distinguer entre les questions politiques économiques générales qui demeurent le domaine réservé des gouvernements, et les problèmes qui sont liés au fonctionnement même du marché commun".

5) So ergeht es anscheinend von Meibom, Tendenzen, S. 146, wenn er feststellt, das institutionelle System diene dem Gegenspiel von Rat und Kommission im Sinne einer gegenseitigen Kontrolle der Macht.

lichkeit die neuen gemeinschaftsrechtlichen Gegebenheiten und Vorgänge hineinzupressen versucht. Auf die Gefahr, daß man dabei weder dem Vertrag gerecht wird noch zu haltbaren, dafür aber manchmal verwirrenden, Ergebnissen kommt [1], ist bereits hingewiesen worden. Bei der Herübernahme fertiger staatsrechtlicher Begriffe in das Gemeinschaftsrecht sollte daher allgemein größte Zurückhaltung geübt werden. Vor allem sollten die Begriffe Exekutive und Legislative ganz vermieden werden. Die Ausdrücke Rat und Kommission genügen.

Die Trennungslinie zwischen der Zuständigkeit der Exekutive und der Legislative liegt im Staatsrecht klar zu Tage, weil die Zuständigkeit der Legislative sich mit dem Begriff des formellen Gesetzes deckt. Im Gemeinschaftsrecht ist dieser Umstand hingegen nicht so deutlich sichtbar, weil beide Organe dieselben Handlungsformen benutzen. Die Trennungslinie auf Grund der Funktionsteilung zwischen den beiden Organen ist dadurch aber nicht weniger wirksam als die zwischen der Legislative und der Exekutive bei der herkömmlichen Gewaltenteilung.

Obwohl also eine deutliche Trennungslinie zwischen den Organen gezogen ist, sollte man aus den eben genannten Gründen doch nicht von Gewaltenteilung sondern besser von Funktionsteilung sprechen. Auch wenn hier ähnliche Probleme auftauchen, wie bei der herkömmlichen Gewaltenteilung, muß man die Systematik des inneren Aufbaus der EWG ohne dieses entlehnte Modell entwerfen. Mit dem hergebrachten Begriff der Gewaltenteilung ist nicht auszukommen [2]. Ähnliche Probleme wie bei der Gewaltenteilung tauchen insofern auf, als auch hier ein Kräfteverhältnis zwischen den Organen besteht, das nicht gestört werden darf [3].

---

1) Ein Beispiel dafür liefert G. von Hippel, S. 119 (Conclusion) der am Ende seiner Untersuchung feststellt: "Or, à considérer les institutions communautaires, on remarque que les organes exercent les fonctions classiques législatives, exécutives et judiciaires. Ce que nous frappes pourtant, c'est que la séparation des pouvoirs ne ce présente pas à nos yeux à la manière accoutumée"...
2) So auch Münch, Systematik, S. 343; DöV 1962, 650
3) EuGH Bd. IV, S. 44 (RS 9/56); Reuter, organes, S. 434

Die Kompetenzverteilung zwischen den Organen läßt sich nur unter dem Gesichtspunkt der hinter den Organen stehenden Interessen einerseits [1] und der Zusammensetzung und Arbeitsweise andererseits wirklich begreifen [2].

Das auf diese Weise knapp und allgemein gezeichnete Bild der Verfassung der Gemeinschaft muß nicht unbedingt für jeden Gemeinschaftsbereich gleichermaßen zutreffen. Es gibt eine Reihe von Vorschriften, die sich auf den ersten Blick nicht ohne weiteres in das hier dargestellte Grundsystem einpaßt. Gerade die Grenzfälle oder die scheinbaren Grenzfälle sind aber im Hinblick auf im sekundären Gemeinschaftsrecht vorzunehmende Untersuchung der Systematik der Kompetenzverteilung im Vertrag wesentlich, um die Stellung der beiden handelnden Organe weiter zu präzisieren.

---

1) Ähnlich Wirsing, EA 1964, 79; Münch, DöV 1962, 650

2) Erwähnenswert in diesem Zusammenhang sind die Ausführungen Colins, S. 35: Die Gemeinschaft sei eine partielle bzw. funktionelle Föderation.
Föderationen würden oft die Verdoppelung bestimmter Organe, meist der Legislativen mit sich bringen. In der Gemeinschaft sei es hingegen zu einer Verdoppelung der Exekutiven gekommen. Die eine vertrete die Gemeinschaftsinteressen, die andere die nationalen Interessen. In der Tat ist es eher möglich, den Rat als Exekutive (Durchführung des Vertrages) denn als Legislative zu begreifen. Colins Ausführungen dekken sich daher weitgehend mit den hier aufgestellten Thesen. Weitgehende Übereinstimmung herrscht auch mit Quadri-Monaco-Trabucchi, Art. 155 Anm. 10 und 11, die allerdings die Kommission etwas zu sehr als rein technisches Organ sehen. Siehe auch Olmi, Exposé, S. 23: Die Rechtssetzungsakte können Entscheidungsbefugnisse sowohl der Kommission als auch dem Rat zuweisen, letzteres vor allem wenn es sich um wichtige politische Entscheidungen handelt; S. 28: Der Rat erläßt sowohl Durchführungsvorschriften als auch konkrete Maßnahmen mit politischer Bedeutung.

3. Kapitel: Die Systematik der Kompetenzverteilung im einzelnen und die daraus ableitbaren Regeln [1]

I. Alleinige Zuständigkeit des Rates (eigentliche Ratsbeschlüsse)

Der Vertrag kennt eine Reihe von Vorschriften, die dem Rat eine Entscheidungsbefugnis geben, ohne daß dieser an einen Kommissionsvorschlag gebunden wäre. Die Untersuchung dieser Vorschriften zeigt, daß der Vertrag bestimmte sachliche Bereiche enthält, die nur unter erheblichen Einschränkungen einer Gemeinschaftsregelung unterworfen sind. Diese Bereiche lassen sich im wesentlichen in vier Gruppen einteilen [2]:

1. Die Außenbeziehungen

Die Mitgliedstaaten wollten Herr über die rechtlich verbindlichen Handlungen der Gemeinschaft nach außen, also gegenüber Drittländern, internationalen Organisationen usw. bleiben [3]. Im Grunde genommen geht es dabei um ihre eigene Außenpolitik, die sich trotz der verschiedenen Integrationsbewegungen bisher noch als eines der wesentlichen einzelstaatlichen Souveränitätsreservate erwiesen hat [4].

---

1) Zum Ganzen siehe die Tabellen bei Lindberg, S. 298 - 312
2) Siehe dazu auch die Einteilung bei Alting von Geusau, Cahiers, 1966, 229, insbesondere: buts et voeux généraux, und Lindberg, S. 44, insbesondere: goals only.
3) von der Groeben - von Boeckh, Vorbemerkung zu 145 I 2 Bf sprechen treffend von der Funktion des Rates als "Außenministerium der Gemeinschaft". Das geht hervor aus den Art. 114, 136, 228, 237, 238 sowie aus den Art. 28, 45, Abs. 3. Ferner aus den Art. 3 Abs. 3, 4 Abs. 3 und 6 Abs. 1 des Protokolls über die Einfuhr der in den Niederländischen Antillen raffinierten Erdölerzeugnisse in die EWG. Siehe aber auch Art. 25 Abs. 1 EWGV; dazu Näheres unten S. 45
4) Oppermann, AWD 1964, 97

2. Lebenswichtige Angelegenheiten

Die Mitgliedstaaten wollen diejenigen Angelegenheiten nicht aus der Hand geben, die für das Funktionieren und die Lebensfähigkeit der einzelnen Staaten unerläßlich sind. Die Mitgliedstaaten sind hier in der Regel lediglich zu einer Koordinierung, nicht zu einer Vergemeinschaftung bereit. Dazu gehören: Der Kapitalmarkt [1], die Währungsfragen und die Zahlungsbilanzfragen [2]. Bei Störungen auf diesen Gebieten kann die Kommission die betroffenen Mitgliedstaaten zu Schutzmaßnahmen ermächtigen. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit diese Schutzmaßnahmen widerrufen sowie deren Bedingungen und Einzelheiten abändern und behält damit die entscheidende Zuständigkeit.
Als lebenswichtig wurden ferner angesehen die Fragen der äußeren Sicherheit [3], der inneren Sicherheit [4], aber auch gewisse für das Wohl des Staates als unerläßlich zu betrachtende Beihilfen [5], ein anfänglicher Schutz des inländischen Verkehrs [6] und die Ersetzung der einzelstaatlichen Agrarmarktordnungen durch die gemeinsamen Marktorganisationen [7]. Auch sollte die Gemeinschaft nicht ohne weiteres Entscheidungen betreffend das Kulturgut aber auch das Eigentum innerhalb der Mitgliedstaaten fällen können [8].

3. Vertragsrevisionen

Schließlich wollen die vertragsschließenden Staaten Herr über den Vertrag selbst bleiben, d.h. Revisionen und Ergänzungen (nicht Ausfüllungen) haben sie sich selbst bzw. ihren Ver-

---

1) Art. 73 Abs. 1 U 2
2) Art. 104. 108 Abs. 2, 109 Abs. 3
Bruns, S. 117, spricht hier von den Kernstücken der binnenstaatlichen Politik.
3) Art. 223 Abs. 2
4) Art. 36
5) Art. 93 Abs. 2 U 3
6) Art. 76
7) Art. 43 Abs. 3
8) Art. 36; Dumon, S. 90

tretern im Rat vorbehalten [1]. Es sind dies die Änderungen des Vertrages schlechthin [2], die Änderung auf Grund von Neuaufnahmen oder Assoziierungen dirtter Staaten [3], die Revision des Erdölprotokolls [4], aber auch die autonome Änderung des gemeinsamen Zolltarifs [5] während der Übergangszeit [6]. Hierher gehören ferner die Entscheidung darüber, ob See- und Luftverkehr Gemeinschaftsangelegenheiten werden sollen, ob die Anzahl der Richter erhöht werden soll und ähnliches.

4. Kontrolle der Organisation

Endlich haben sich die Mitgliedstaaten mittels des Rates die Kontrolle über die Gemeinschaftsorganisation vorbehalten, womit sie vermieden wissen wollen, daß sich die Gemeinschaft zu etwas auswächst, was nicht im Sinne ihrer Väter ist. Deshalb haben sie sich vor allem die Kontrolle über die Finanzen der Gemeinschaft, also das Haushaltsrecht vorbehalten [7]. Ebenso dient diesem Zweck die Zuständigkeit des Rates zur Besetzung und Ausgestaltung der Organe und der Ausschüsse [8] sowie zur Regelung der Sprachenfrage [9].

---

1) Vgl. Münch, Systematik, S. 344
2) Art. 236
3) Art. 237, 238
4) Art. 6 Abs. 1 U 1
5) Eine Ausnahme hiervon findet sich in Art. 14 Abs. 7. Die Kommission ist derart mit dem Abbau der innergemeinschaftlichen Zölle befaßt, (siehe z.B. Art. 13 Abs. 2 und 14 Abs. 6), das sie besser informiert und daher sachlich mehr als der Rat berufen ist, über die Durchführbarkeit des in Art. 14 enthaltenen Zeitplans zu befinden. Außerdem geht es in Art.14 nicht um grundlegende Fragen. Es geht nicht um das "ob" sondern nur um das "wie". Dennoch hat die Kommission dort Befugnisse von einer gewissen politischen Bedeutung.
6) Art. 28
7) Art. 200 Abs. 1, 203, 204, 206 Abs. 5 sowie Art. 4 des Assoziierungsprotokolls
8) Art. 157 Abs. 2 und 3, 158, 159, 160, 165 Abs. 3, 194 Abs. 2, 153, 154, 212
9) Art. 217

5. Folgerungen

Damit haben die vertragschließenden Staaten klar erklärt, daß sie auf den genannten Gebieten die Befugnisse für ein Tätigwerden ausschließlich sich selbst oder dem aus ihren Vertretern zusammengesetzten Rat vorbehalten wissen wollen. Für eine konstitutive Mitwirkung der Kommission an den betreffenden Beschlüssen ist bis auf die unter 2. angeführten Schutzmaßnahmen (Art. 73, 108 Abs. 3) kein Raum. Das bedeutet jedoch nicht, daß Beauftragung oder Vorschlagsrecht der Kommission auch in diesen Bereichen vertragswidrig sei. Vielmehr kann es im Zuge der Entwicklung der Gemeinschaft möglich, ja sogar erforderlich werden, die Zentralinstanz an verschiedenen Maßnahmen zu beteiligen.

Die hier beschriebenen Fälle stellen nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der Ratskompetenzen dar. Sie müssen als Ausnahme vom Regelfall einer echten und umfassenden Gemeinschaftszuständigkeit, d.h. unter Mitwirkung der Kommission beim Zustandekommen von Beschlüssen (Vorschlagsverfahren) betrachtet werden, und dürfen daher keinesfalls extensiv ausgelegt werden. Das heißt bei der Prüfung, ob eine im sekundären Gemeinschaftsrecht zu regelnde Frage eines der vier genannten Gebiete berührt, dürfen nicht schon ganz entfernte und beiläufige Auswirkungen zu einer alleinigen Zuständigkeit des Rats führen. Es muß sich - zumindest bei Punkt 1. und 2. - um erhebliche Auswirkungen handeln. Im Zweifelsfall ist eine Zuständigkeit unter Beteiligung der Kommission zu wählen [1].

---

1) Über uneigentliche Ratsbeschlüsse siehe Wagner, S. 229-243

II. Das Vorschlagsverfahren [1]

1. Darstellung

Das typische Verfahren der Normsetzung für die Gemeinschaft besteht darin, daß der R_at auf Vorschlag der Kommission tätig wird [2]. Das geht nicht nur aus der Häufigkeit dieses Verfahrens hervor. Einen Beweis liefert auch Art. 235, wonach erforderliche aber nicht vorhandene Befugnisse nicht ohne einen entsprechenden Kommissionsvorschlag geschaffen werden können. Obwohl mit Sicherheit in erster Linie sachliche Gesichtspunkte für die Einschaltung der Kommission maßgebend waren, ist bemerkenswert, daß das Vorschlagsverfahren selbst dann gewählt wurde, wenn es um institutionelle Fragen mit u.U. erheblicher Tragweite geht [3]. Ferner sind im Wege des Vorschlagsverfahrens die Ausdehnung [4] und die Einschränkung [5] des Vertrages bezüglich bestimmter Sachgebiete vorzunehmen. Das Wort "Vorschlag" hat oft zu Fehleinschätzungen der wirklichen Tragweite dieses Rechts der Kommission geführt. Das Wort "Vorschlag" hat eine exakte rechtstechnische Bedeutung [6]. Ergänzt durch Art. 149 Abs. 1, wonach der Rat den Vorschlag der Kommission nur einstimmig ändern kann, gibt er der Kommission einen Einfluß auf den definitiven Inhalt der zu erlassenden Regelung, der weit über das Initiativrecht der Exekutive im staatlichen Recht hinausgeht [7], und der der Kommission insbesondere dann eine überaus starke Position gibt, wenn der Rat zur Beschlußfassung an eine bestimmte Frist gebunden ist. Art. 149 ist damit eine

---

1) Zum Folgenden einführend von der Groeben - von Boeckh, Vorbemerkung 2 b und 3 b zu Art. 155; Jaenicke, ZaöRV 19 (1958), S. 153 ff
2) Vgl. Wirsing, EA 1964, 80; Münch, Systematik, S. 356
3) Nach Wagner, S. 214, kann der Rat gem. Art. 235 nahezu jede Bestimmung treffen, sofern sie die Kommission vorschlägt; Einzelheiten bei Rabe, S. 151 ff; Nicolaysen, EuR 1966,129 ff
4) Siehe Art 38 Abs. 3
5) Siehe Art. 55 Abs. 2
6) von der Groeben - von Boeckh, Art. 148 Anm. 8 und Vorbemerkung I 2 zu Art. 145-154
7) Vgl. Wirsing, EA 1964, 81; Bruns, S.121 untersucht das Verhältnis des Kommissionsvorschlags zum Regierungsentwurf.

der wichtigsten Bestimmungen des Vertrages [1]. Er läßt allerdings im Absatz 2 klar erkennen, daß der einheitliche Wille sämtlicher Mitgliedstaaten dem Willen der Kommission überlegen ist. Der Fall, daß sich alle sechs Mitgliedstaaten geschlossen gegen die Kommission stellen, dürfte indessen sehr selten sein, da die Kommission einen derartigen Vorschlag gar nicht erst vorlegen wird.

Die Stellung der Kommission erfährt eine weitere Stärkung dadurch, daß der Rat praktisch nicht über ein gleichartiges Initiativrecht verfügt [2]. Von einem Initiativmonopol der Kommission zu sprechen, ist jedoch zu weitgehend. Denn der Rat kann die Kommission gemäß Art. 152 zur Vorlage von Vorschlägen auffordern. Art. 152 läßt die Frage nach der Verbindlichkeit dieser Aufforderung offen [3]. Bei Nicht-Verbindlichkeit wäre die Kommission theoretisch in der Lage, die Entwicklung der Gemeinschaft zu blockieren. Dem Rat muß daher das Recht zustehen, die Kommission verbindlich zur Vorlage von Vorschlägen aufzufordern. Ist die Kommission verbindlich aufgefordert worden, dann hat sie zwei Möglichkeiten: Entweder sie kommt der Aufforderung nach, wobei sie natürlich in der Gestaltung der Vorschläge völlig frei ist [4]. Eingeschränkt wird diese Freiheit praktisch durch das Recht des Rates, den Vorschlag einstimmig zu ändern. Die Kommission wird sich also der Unterstützung zumindest eines Mitgliedstaates versichern.

---

1) Vgl. auch Jaenicke, ZaöRV 19 (1958) S. 176; Wohlfarth, Kommentar, Art. 149 Anm. 1
2) Hallstein, Probleme, S. 8 und Bruns, S. 120 verwenden daher den Ausdruck "Initiativmonopol der Kommission".
3) Münch, Systematik, S. 353, spricht davon, der Rat könne die Kommissionsvorschläge gem. Art. 152 provozieren. Er geht damit wohl von einer Unverbindlichkeit der Aufforderung aus.
4) Vgl. Jaenicke, ZaöRV 19 (1958), S. 175

Oder sie lehnt es ab, Vorschläge zu unterbreiten, da sie ein Tätigwerden zur Erreichung der Vertragsziele in dem betreffendem Fall nicht für nötig hält. Das heißt es besteht Streit zwischen den beiden Organen über die Erreichung der Vertragsziele. Der Rat wirft der Kommission vor, die Erreichung der Vertragsziele durch Nichtvorlegen geeigneter Vorschläge zu verhindern und damit den Vertrag zu verletzen. Das ist dann der typische Fall des Art. 175 Abs. 1, nämlich die Feststellung der Vertragsverletzung durch Unterlassung im Klagewege [1]. Art. 175 Abs. 2 Satz 1 schreibt vor, daß das in Frage stehende Organ zunächst aufzufordern ist, tätig zu werden. Er ist damit genau auf Art. 152 abgestimmt, zumal beide Vorschriften das Wort "auffordern" verwenden. Die Aufforderung gemäß Art. 152 ist damit zumindest insoweit verbindlich, als sie objektiv gerechtfertigt ist. Dieses Recht des Rates, Vorschläge anzufordern, ändert das Vorschlagsrecht als solches nicht. Die Kommission bleibt in der Gestaltung der Vorschläge völlig frei. Ihre Möglichkeiten, bei der Verwirklichung der Vertragsziele konstitutiv tätig zu werden, werden nicht beeinträchtigt. Insbesondere kann der Rat auch in diesem Falle nicht ohne Vorschlag tätig werden [2].

Das derart ausgestaltete Vorschlagsrecht macht es unmöglich, die Kommission einfach als Exekutive zu bezeichnen. Sie ist mehr als das. Sie hat am Inhalt und am Zustandekommen des sekundären Gemeinschaftsrechts einen so erheblichen konstitutiven Anteil, daß man nur von Rat und Kommission zusammengenommen von der rechtssetzenden Gewalt der Gemeinschaft sprechen kann [3].

Die Kommission gewinnt dadurch einen erheblichen Einfluß auf

---

1) So auch von der Groeben - von Boeckh, Art. 152 NdNr. 5; eingehend Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 152 Anm. 2; Wohlfarth, Kommentar, Art. 152, will daneben auch eine Klage gem. Art. 173 Abs. 1 zulassen.
2) Dazu ausführlich Jaenicke, ZaöRV 19 (1958), S. 176 f
3) So auch Wirsing, EA 1964, 79; ähnlich Nicolaysen, NJW 1964, 343

die Politik der Gemeinschaft [1]. Durch diese konstitutive Mitwirkung an der Rechtssetzung der Gemeinschaft durch die supranationale Kommission ist es gerechtfertigt, von einer Supranationalität der gesamten Gemeinschaft zu sprechen [2]. Schließlich wird die Kommission - durch Art. 155 beauftragt, die Entwicklung der Gemeinschaft zu gewährleisten - in Ausübung des Vorschlagsrechts zum Motor der Gemeinschaft [3].

Dennoch ist das Vorschlagsrecht in der Praxis nicht ganz so stark, wie es nach der Theorie zunächst den Anschein hat. So wichtig es auch ist, es ändert nichts daran, daß der endgültige Rechtssetzungsakt vom Rat vorgenommen wird, wodurch dieser ein natürliches Übergewicht erhält [4].

Allerdings ist das Kräfteverhältnis zwischen Rat und Kommission im Vorschlagsverfahren nur unvollkommen sichtbar, wenn man nur die vertraglichen Vorschriften, den Verfassungswortlaut, im Auge hat. Die Praxis hat hier eine Entwicklung genommen, die für das künftige Verhältnis der Kommission zum Rat verhängnisvoll werden könnte.

2. Handhabung in der Praxis

a) Ausarbeitung der Kommissionsvorschläge

Die Kommission kann ihr Vorschlagsrecht nur dann effektvoll ausüben, wenn sie den Dialog mit den Mitgliedstaaten nicht nur auf die Ratsebene beschränkt, sondern wenn sie diese Zusammenarbeit von Anfang an und auf allen Stufen mit den Mitgliedstaaten sucht.

Die Wirklichkeit der Beschlußerstellung kann daher als dialektischer Prozeß begriffen werden, bei dem die zentralen und die partikularen Interessen jeweils ihren Ausgleich finden [5]. "Die Kommission ist nicht ein abgesonderter Techno-

---

1) Zu weitgehend Steindorff, Rechtsschutz, S. 42, wonach die Kommission durch ihr Initiativrecht "die Richtlinien der Politik der Gemeinschaft entscheidend mitbestimmt".
2) Diesen Nachweis führt Jaenicke ZaöRV 19 (1958), S. 176
3) So Hallstein, Rede, S. 9
4) Münch, DöV 1962, 650 spricht von der entscheidenden Funktion des Rates bei der Umsetzung des EWG-Programmes in geltendes Recht.
5) Vgl. Wagner, S. 182

kratenclub, der sich in seiner Brüsseler Isolierung damit abquält, lebens- und wirtschaftsfremde Mechanismen zu basteln, wie manche Kritiker mit zunehmendem Unmut darüber behaupten, daß die EWG immer noch funktioniert" [1].

Die Zusammenarbeit mit den Fachressorts der Mitgliedstaaten in den Arbeitsgruppen und Ausschüssen bei der Kommission, den Gremien des Rates, aber auch mit den Interessenverbänden [2], die der Erstellung eines brauchbaren Vorschlags dient und dazu unerläßlich ist, hat inzwischen mannigfaltige Formen angenommen [3]. Das "Zusammenwachsen Europas" ist nicht mehr eine Domäne allein der Diplomaten, sondern vor allem der Experten, wenn auch in den entscheidenden Verhandlungsstadien die Diplomaten vermittelnd eingreifen [4]. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß sich die Kommission nie auf die Anwendung des Vorschlagsrechts im technischen Sinne beschränkt hat. Sie hat daraus vielmehr gleichzeitig ein allgemeines Anregungsrecht gegenüber dem Rat entwickelt. In diesem Hinausgehen über das Vorschlagsrecht im engeren Sinne liegt eine bedeutende Fortentwicklung des Vertrages [5].

b) Verhandlungen zwischen Rat und Kommission

Findet ein Kommissionsvorschlag nicht die von Fall zu Fall vorgeschriebene Mehrheit der Ratsmitglieder, d.h. weichen die Interessen einiger Mitgliedstaaten so stark von den Vorstellungen der Kommission ab, daß eine Einigung auf den Kommissionsvorschlag nicht möglich erscheint, eine Abänderung gemäß Art. 149 Abs. 1 aber wegen der von Staat zu Staat verschiedenen Ablehnungsgründe ebenfalls ausgeschlossen ist, dann treten Rat

---

1) Bruns, S. 121; ähnlich Wirsing, Wirtschaftsverwaltung, S. 134
2) Dazu vgl. vor allem die Dissertation von Fritz Fischer.
3) Es würde zu weit führen, hier im einzelnen die Varianten der Praxis nachzuzeichnen. Insoweit sei auf die Darstellung von Bruns, S. 121 - 125 und Wirsing, Wirtschaftsverwaltung, S. 135 - 137 verwiesen. Wichtig auch Gotschlich, ZfZ 1964, 290 - 294 aus nationaler Sicht;
ferner Wagner, S. 203 ff und Erichsen, DöV 1966, 690;
Noël, EuR 1967, 24 ff
4) Ähnlich Gotschlich, ZfZ 1964, 290
5) Vgl. den Beschluß des Rates über die beschleunigte Verwirklichung der Zollunion, ABl. 58/1960

und Kommission in Verhandlungen ein, um einen gemeinsamen Nenner zu finden. Eine solche Lösung sieht der Vertrag zwar - expressis verbis - nicht vor. Die Praxis hat aber gezeigt, daß das Vorschlagsverfahren in Verbindung mit Art. 149 Abs. 2 hierzu die Möglichkeit gibt. Nach Art. 149 Abs. 2 kann die Kommission ihren Vorschlag solange ändern, bis der Rat darüber einen Beschluß gefaßt hat. Das heißt die Kommission kann noch während der Ratsverhandlungen, bei denen sie regelmäßig vertreten ist, Änderungen an ihren Vorschlägen vornehmen oder zumindest zur Diskussion stellen. Dadurch kommt es bei den Ratssitzungen nicht nur zu Verhandlungen der Ratsmitglieder untereinander, sondern auch der Ratsmitglieder mit den Vertretern der Kommission [1].

Positive Folge dieser Verhandlungen ist, daß die Kommission ihre Vorschläge wesentlich unbefangener ausarbeiten kann, ohne Furcht gewissermaßen, daß der Rat sich über sie hinwegsetzt. Denn ehe es dazu kommt, kann sie ja selbst ihren Vorschlag ändern. Sollte sich während der Ratssitzung herausstellen, daß die Kommission mit ihrem Vorschlag ausnahmsweise einmal hinter der Zugeständnisbereitschaft des Rates zurückgeblieben ist, dann kann sie ihren Vorschlag noch im Sinne einer optimalen Gemeinschaftslösung ändern [2].

---

1) Wirsing, EA 1964, 82 spricht davon, daß die Kommission als siebenter Partner an der Tafel des Ministerrates erscheint. Vgl. die Protokolle der Ratssitzungen. Im Protokoll der Marathonsitzung zur Jahreswende 1961/62 S. 180 ff, Dok. R/78 d/62 (MC/PV/R1) (2. Teil) k f, heißt es z.B. über die Einsetzung der Verwaltungsausschüsse auf dem Agrarsektor:

> Herr Hallstein wies den Rat auf die vom Europäischen Parlament ... verabschiedete Entschließung hin... Er erklärte, daß die Kommission ihrerseits nicht über die Zugeständnisse hinausgehen wolle, die sie in ihrem letzten Vorschlag gemacht habe.
> Herr Pisani (F) schlug vor...
> Herr Rumor (I) und Herr Werner (L) schlossen sich dem Änderungsantrag der Kommission an.
> Herr Mansholt betonte ...
> Herr Hallstein wies darauf hin ...
> Herr de Pous (NL) erklärte, sie (die niederländische Delegation) schlage vor, daß der neue Vorschlag der Kommission ... abgeändert werde.

Vgl. auch das Beispiel bei Wirsing, EA 1964, 83 betreffend die Entstehung der VO Nr. 17.

Das Europäische Parlament hat gegen diese Entwicklung Einspruch erhoben, da die jeweilige Verantwortung der Organe verwischt werde [1]. Ob solche Verhandlungen von den Verfassern des Vertrages vorausgesehen worden sind, mag dahingestellt bleiben. Jedenfalls kann man aus dem Vertrag heraus nichts gegen diese Entwicklung einwenden. Die Befürchtungen des Parlaments sind zwar berechtigt. Andererseits kann die Kommission ihrer Aufgabe, eine optimale Gemeinschaftslösung durchzusetzen, nur gerecht werden, wenn sie die Beschlußfassung des Rates in jeder Phase beeinflussen kann [2]. Auch von einer Umkehrung und Aushöhlung des Vorschlagsrechts insofern, als nunmehr der Rat der Kommission vorschlägt, ihre eigenen Vorschläge zu ändern [3], kann man nicht sprechen. Solche Vorschläge des Rates sind lediglich Anregungen ohne Bindungswirkung für die Kommission. Insbesondere handelt es sich nicht um eine Afforderung des Rates im Sinne des Art. 152, da die Kommissionsvorschläge bereits vorliegen, und der Rat nicht das Recht hat, der Kommission Direktiven bezüglich des Inhalts der Vorschläge zu erteilen [4]. Ob allerdings Art. 162 Abs. 1 derartige Verhandlungen zwischen Rat und Kommission im Auge hat, erscheint zweifelhaft.

Diese Übersicht über die praktische Ausübung des Vorschlagsrechts, insbesondere über das Zustandekommen von Vorschlägen,

---

2) Das war z.B. der Fall bei der Festlegung des Verwaltungsausschußverfahrens in den VO Nr. 19 ff, dazu unten S.

1) E.P. Dok. 74, 1962, S. 38 ff (Bericht zum fünften Gesamtbericht über die Tätigkeit der EWG)
2) Vgl. Wirsing, EA 1964, 82
3) Vgl. den Schluß der Fußnote 1) oben S. 25: "Die niederländische Delegation schlägt vor, daß der neue Vorschlag der Kommission abgeändert werde".
4) So schon Jaenicke, ZaöRV 19 (1958) S. 175. Das ist inzwischen einhellige Meinung. Etwaige Meinungsäußerungen des Rates bezüglich des Inhalts der Vorschläge sind unverbindlich. Dem folgt auch die Praxis.

macht deutlich, wie wenig die nackten Vorschriften es vermögen, ein zutreffendes Bild über die Gestalt und das Funktionieren der Gemeinschaft zu vermitteln. Dabei kann man nicht einmal unbedingt von einem Auseinanderfallen des Verfassungswortlauts und der Verfassungswirklichkeit sprechen. Vielmehr hat die Entwicklung zu einer vollen Ausschöpfung der vertraglichen Möglichkeiten geführt.

3. Negative Aspekte

Dennoch birgt diese Entwicklung erhebliche Gefahren. Denn das so gehandhabte Vorschlagsverfahren funktioniert im Sinne des Vertrages nur, solange die Kommission eine starke ebenbürtige Verhandlungspartnerin des Rates ist. Verliert die Kommission an Bedeutung und Gewicht, dann könnte die Entwicklung sehr leicht auf eine reine Zusammenarbeit der Regierungen hinauslaufen, also auf eine Organisation herkömmlicher völkerrechtlicher Prägung. Diese Gefahr wird verstärkt, wenn der Rat aufhört, sich als Organ der Gemeinschaft - und demzufolge dieser gegenüber verpflichtet - zu betrachten. Die Kommission hätte dann die bedeutungslose Aufgabe, bei der Suche nach einem - rein zwischenstaatlichen - Kompromiß bezüglich der nationalen Interessen und Forderungen behilflich zu sein. Eine solche Entwicklung hätte mit der ursprünglichen Konzeption des Vertrages nichts mehr gemein [1].

Das Bedenkliche an der aufgezeigten Handhabung des Vorschlagsverfahrens ist, daß sich die Schwächung der Kommission unmerklich und unsichtbar auf viele Verhandlungsstufen verteilen kann und daß sie sich hinter verschlossenen Türen vollziehen kann. Die Gefahr der für die Öffentlichkeit unmerklichen Schwächung der Kommission wäre geringer, wenn die Kommission das Vorschlagsverfahren wieder etwas formeller und nach der wohl ursprünglichen Absicht des Vertrages gestalten würde.

---

1) Anzeichen für eine solche Entwicklung sind vorhanden, wie der zweite Teil der Arbeit zeigen wird.

Dann nämlich würde es wieder deutlich sichtbar, wenn der Rat bzw. einige seiner Mitglieder die Kommission zu einer Verringerung ihrer Forderungen zum Wohle der Gemeinschaft zwingen würde [1]. Es ist fraglich, ob dann der Rat weiterhin in der Lage wäre, Gemeinschaftslösungen mehr oder weniger auf dem kleinsten anstatt auf dem größten, von der Kommission angestrebten gemeinsamen Nenner zu finden [2].

4. Gründe für die Wahl des Vorschlagsverfahrens

Die Gründe für die Wahl des Vorschlagsverfahrens sind für die vorliegende Arbeit kaum von Wichtigkeit, da unbestritten ist, daß dieses Verfahren das für die Gemeinschaft typische Rechtssetzungsverfahren ist. Sie sollen daher nur gestreift werden.

a) Einzelstaatliche contra Gemeinschaftsinteressen

Das Vorschlagsverfahren ist vor allem dann gewählt worden, wenn es "um die Ergänzung und Aktualisierung des Vertrages auf lange Sicht und in grundlegenden Fragen geht" [3]. Das ist jedoch nicht der entscheidende Gesichtspunkt für die Wahl dieses Verfahrens. Für die Vertragspartner stand einerseits fest, daß man keinesfalls der Kommission die Normensetzung bzw. Ausfüllung des Vertrages allein überlassen könne. Das hätte eine weitgehende Selbstaufgabe der Staaten bedeutet. Deshalb kam nur der Rat in Frage. Andererseits war man sich bewußt, daß mit dem Rat als alleinigem Rechtssetzungsorgan die Vertragsziele wohl kaum zu erreichen sein würden. Vielmehr war abzusehen, daß der Rat allein infolge der erheblichen wirtschaft-

---

1) Daß der Gedanke an eine immer weitergehende Integration und eine starke EWG populär ist, zeigt die Untersuchung von Levy, AE 1962, 176 ff

2) Weitere Gefahren der jetzigen Handhabung des Vorschlagsrechts beschreibt mit eindringlichen Worten Alting von Geusau, Cahiers, 1966, 245, der darin bereits einen deutlichen Schritt in Richtung auf eine herkömmliche internationale Organisation sieht.

3) So von der Groeben - von Boeckh, Vorbemerkung I 2 b zu Art. 155

lichen und zum Teil auch politischen Gegensätze zwischen einzelnen Mitgliedstaaten die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes und die Vorbereitung einer politischen Integration [1] kaum würde erreichen können. Es mußte daher in die Rechtssetzung eine Gegenkraft eingeschaltet werden, die lediglich dem Gemeinschaftsinteresse dient und auf Grund eines einem jeden Organismus innewohnenden Strebens nach Stärkung bzw. Machtausweitung versuchen würde, die für die Gemeinschaft als solche optimalen Lösungen zu erreichen [2]. Diese beiden Kräfte sollten so zueinander in Beziehung gesetzt werden, daß die unter beider Mitwirkung zu erlassenden Maßnahmen zwangsläufig einen Kompromiß enthalten in dem die einzelstaatlichen Interessen berücksichtigt sind, ohne daß die Gemeinschaftsinteressen aus dem Auge verloren würden oder umgekehrt[3].

b) Die Kommission als Maklerin

In einer anderen Gruppe von Vorschriften, in denen sich das Vorschlagsrecht findet, geht es weniger darum, einen Ausgleich der einzelstaatlichen mit den Gemeinschaftsinteressen herbeizuführen. Eine spürbare Diskrepanz besteht insoweit nicht. Vielmehr geht es darum, eine als notwendig erkannte Einigung der Mitgliedstaaten untereinander herbeizuführen, wobei der Inhalt der Einigung für die Gemeinschaft von zweitrangiger Bedeutung ist. Das ist vor allem dann der Fall, wenn der Rat Richtlinien zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen soll oder wenn es um die Behebung von technischen Schwierigkeiten geht [4]. In diesen Fällen läßt sich eine Einigung naturgemäß durch die Vermittlung einer neutralen Stelle, die zudem bindende Vorschläge unterbreiten kann

---

1) Nach Abs. 1 der Präambel ebenfalls Vertragsziel; ebenso die Präambel zum Fusionsvertrag
2) Ähnlich Jaenicke, ZaöRV 19 (1958), S. 175
3) Siehe Art. 7 Abs. 2, 14 Abs. 5 und 7, 33 Abs. 5 und 8, 43 Abs. 2 U 3, 44 Abs. 3, 49, 54 Abs. 1 und 2, 55 Abs. 2, 59 Abs. 2, 63 Abs. 1 und 2, 69, 70 Abs. 1, 75 Abs. 1, 79 Abs. 3, 92 Abs. 3 d, 98, 103, Abs. 3, 126, 128, 201 Abs.2, 209, 212, 223 Abs. 3, 227 Abs. 2 U 2 und 235
4) Siehe Art. 56 Abs. 2, 57 Abs. 1 und 2, 99, 100 Abs. 1, 101 Abs. 2, 111 Nr. 1, 112 sowie Art. 20 Abs. 3, 21 Abs.1 und 2, 70 Abs. 2 U 2, 116 Abs. 1

und dadurch einer Schiedsstelle ähnelt, leichter erreichen [1].

5. Verletzung des Vorschlagsrechts

Ein Ratsbeschluß, der ohne einen vorgeschriebenen Vorschlag ergeht oder der das durch den Vorschlag abgesteckte sachliche Gebiet überschreitet, ist rechtswidrig zustande gekommen und gemäß Art. 173 Abs. 1 angreifbar [2].

6. Folgerungen

Das Vorschlagsrecht sollte im sekundären Gemeinschaftsrecht immer dann angewendet werden, wenn in politisch bedeutsamen Fragen ein Ausgleich zwischen dem Gemeinschaftsinteresse und dem Interesse der Mitgliedstaaten erforderlich ist.

Das Vorschlagsverfahren kann auch dann angebracht sein, wenn es zwar lediglich um einen Kompromiß zwischen den Mitgliedstaaten geht, dieser Kompromiß aber durch die Einschaltung der objektiven Kommission leichter herbeigeführt werden kann.

Das Vorschlagsverfahren hat als das typische Rechtssetzungsverfahren der Gemeinschaft in allen Fragen von politischer Bedeutung zu gelten. Überlegungen bezüglich der Zuweisung einer Kompetenz sollten davon ausgehen, daß grundsätzlich das Vorschlagsrecht in Frage kommt. Erst bei Vorliegen der unter I. [3] und III. [4] beschriebenen Voraussetzungen

---

1) Dieses Wesen einer Schiedsstelle hat die Kommission auch in allen anderen Fällen, in denen sie das Vorschlagsrecht ausübt. Allerdings ist es dann nicht Hauptzweck des Vorschlagsverfahrens. Schließlich ist weiterer wichtiger Zweck des Vorschlagsverfahrens, daß der Kommission deutlich die Aufgabe gestellt ist, die Interessen der kleineren Partner zu schützen. Das ergibt sich eindeutig aus Art. 148 Abs. 2, 1. Gedankenstrich einerseits und Art. 148 Abs. 2, 2. Gedankenstrich andererseits.

2) Das ist unbestritten; vgl. Möller, S. 63; von der Groeben - von Boeckh, Art. 173 Anm. 6; Rabe, S. 24 mit weiteren Nachweisen. Allerdings dürfte es sich - entgegen den Zitierten - nicht nur um eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften, sondern um eine Vertragsverletzung (Verfahrensvorschriften) handeln. Wie hier Wohlfarth, Kommentar, Art. 173 Anm. 7. Am Ergebnis ändert sich nichts, da es sich in beiden Fällen um Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen nach Art. 173 Abs. 1 handelt.

3) Siehe oben S. 16 ff

4) Siehe unten S. 31 ff

kann ausnahmsweise eine alleinige Zuständigkeit des Rates in Frage kommen. Im Zweifelsfall sollte das Vorschlagsverfahren gewählt werden.

III. Alleinige Zuständigkeit der Kommission

Der Vertrag kennt eine Reihe von Vorschriften, die der Kommission eine alleinige Zuständigkeit einräumen [1]. Im Folgenden soll versucht werden, die übergeordneten Gesichtspunkte für eine Zuweisung dieser Befugnisse an die Kommission herauszustellen. Insbesondere soll nachgeprüft werden, ob die Kommission, wie eingangs vermutet eine eigene Entscheidungsbefugnis nur in den Fällen von untergeordneter politischer Tragweite hat. Als "Entscheidungen mit geringer politischer Tragweite" werden alle diejenigen Entscheidungen verstanden, die nicht geeignet sind, spürbare Auswirkungen auf die Entwicklung der Gemeinschaft, in der Gemeinschaft bzw. in den Mitgliedstaaten zu haben. Die Gemeinschaft wird durch diese Entscheidungen nicht in einem bestimmten Sinne ausgerichtet [2], geführt, oder im Hinblick auf ihre Aufgaben und Ziele beeinflußt.

---

1) Der Vertrag gibt durch die besondere Erwähnung der einzelnen Kommissionsbefugnisse klar zu erkennen, daß Kommissionsbefugnisse immer einer Spezialermächtigung bedürfen. Insbesondere kann Art. 155 U 1 nicht als Generalermächtigung aufgefaßt werden. Das ist heute wohl unbestritten. Vgl. z.B. Catalano, Comunità, S. 28; ders.,Manuel,S.53 Wohlfarth, Kommentar, Art. 155 Anm. 4; Wagner, S. 257 ff; Möller, S. 67; Steindorff, Rechtsschutz, S. 45 und Rabe, S. 102 ff, der sich ausführlich mit der abweichenden Meinung von Kraushaar, DöV 1959, 726 ff, Bärmann, JZ 1959, 553 ff und Cartou, organisations, Nr. 168 auseinandersetzt. Daß auch der Rat nur auf Grund von Spezialermächtigungen tätig werden kann, wurde nie bestritten; siehe auch Möller, S. 66

2) Siehe E.P., Dok. 110/1967, S. 9

1. Einzelakte mit verwaltungsmäßigem Charakter

a) Befugnisse mit eng umgrenztem Ermessensspielraum

aa) Regelfälle

Dabei entbehren zwangsläufig alle diejenigen Entscheidungen der politischen Tragweite, in denen die Kommission ohne oder nur mit ganz eng umgrenztem Ermessensspielraum tätig wird. Die Kommission spricht hier einen Satz aus, der auf Grund einer bestimmten vertraglichen Vorschrift in Verbindung mit einem bestimmten Lebenssachverhalt bereits virtuell vorhanden ist. Ihr Handeln ist hier dem der innerstaatlichen Verwaltungsbehörden vergleichbar, die gebundene Verwaltungsakte erlassen. Selbst wenn ihr Handeln in diesen Fällen politische Auswirkungen hat, dann hat doch nicht die Kommission die politische Entscheidung getroffen, sondern sie hat sie lediglich vollzogen. Getroffen worden ist diese Entscheidung bereits durch die Vorschriften, auf Grund derer die Kommission tätig wird. Soweit aus den Kompetenznormen klar erkennbar ist, daß es sich um solche gebundenen Einzelakte in Vollzug einer vertraglichen Bestimmung handelt [1], bedarf es daher keiner weiteren Untersuchung darüber, ob die Kommission damit eine politische Entscheidungsbefugnis innehat oder nicht. Eine solche Befugnis ist in diesen Fällen grundsätzlich zu verneinen. Das schließt jedoch nicht aus, daß im Einzelfall doch eine Entscheidung mit erheblicher politischer Bedeutung ergehen kann, dann nämlich, wenn es sich um Grenzfälle handelt, in denen die Kommission nach pflicht-

---

1) Es ergeben sich insoweit Parallelen zum deutschen, niederländischen und luxemburgischen Recht, wo der Begriff des Einzelaktes der Verwaltung (Verwaltungsakt) bekannt ist, während Belgien, Frankreich, Italien nicht so klar zwischen Einzelakt und Verordnung unterscheiden, sondern beide als "acte administratif" behandeln. Einzelheiten und weitere Nachweise bei Möller, S. 32

gemäßem Ermessen unterschiedlich entscheiden könnte [1] [2].

Fraglich ist, inwieweit Art. 90 Abs. 3 der Kommission das Recht einräumt, echte Anwendungsvorschriften oder nur Einzelakte zu erlassen [3] [4]. Nach Art. 90 Abs. 3 überwacht die Kommission die Praxis der Mitgliedstaaten bezüglich der öffentlichen Unternehmen, sowie diese Unternehmen selbst im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 90 Abs. 1 und 2. Hält die Kommission diese Praxis mit Art. 90 Abs. 1 und 2 nicht für vereinbar, dann kann sie geeignete Richtlinien oder Entscheidungen (Art. 189 Abs. 4) an die betreffenden Mitgliedstaaten richten. Denn diese Richtlinien und Entscheidungen dienen weder der Anwendung noch der Anwendbarkeit der Absätze 1 und 2, sondern sie sind bereits die Folge aus der Anwendung dieser Vorschriften. Damit handelt es sich weder um Anwendungs- noch Ausführungsvorschriften, sondern um verwaltungsmäßige Einzelakte, die von dem Adressaten ein bestimmtes Handeln oder Unterlassen zur Erreichung eines bestimmten Zieles verlangen. Ergehen diese Einzelakte in Form einer Richtlinie, dann wird dem Adressaten nur das zu erreichende Ziel mitgeteilt, während die Mittel zur Erreichung ihm überlassen bleiben [5]. Art. 90 Abs. 1

---

1) Z.B. das Verbot eines bestimmten Kartell-Typs gemäß Art. 89 Abs. 2 EWGV
2) Über die Schwierigkeit der Abgrenzung von Einzelakten zu Rechtsnormen im Einzelfall im Rahmen von Entscheidungen siehe Constantinesco, JuS 1965, S. 294, insbesondere Fußnote 46; ders., NJW 1964, 327 ff, 945 ff; Rabe, S. 43 mit weiteren Nachweisen; Möller, S. 28-39 mit weiteren Nachweisen, der insbesondere auch auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eingeht.
   Zu dieser Frage im deutschen Recht, die sich hier genau wie im Gemeinschaftsrecht stellt, hat neuerlich Rasch, Verwaltungsorganisation, S. 119 f mit weiteren Nachweisen Stellung genommen.
3) Catalano, Festschrift für Riese, S. 133 f, 135 ff; Deringer u.a., MC 1966, 660 ff
4) Daß Richtlinien sowohl einen konkreten Einzelfall regeln als auch einen abstrakt-normativen Inhalt haben können, dazu siehe z.B. Bindchedler, S. 242; Wohlfarth, Kommentar zu Art. 189 Anm. 8; Rabe, S. 41; Oldekop, S. 199 ff
5) Art. 189 Abs. 3

und 2 ist so detailliert abgefaßt, daß die Kommission bei seiner Anwendung keinen nennenswerten Spielraum mehr hat. Die politischen Entscheidungen sind bereits in Art. 90 Abs. 1 und 2 niedergelegt [1].

Das eben Gesagte gilt entsprechend für Art. 97 Abs. 2. Auch hier geht es um die Anwendung von bestehenden detaillierten Normen auf einen bestimmten Sachverhalt, wobei die politische Entscheidung bereits in der anzuwendenden Norm niedergelegt ist [1].

bb) Sonderfälle

aaa) Art. 22

Einen gewissen Sonderfall stellt Art. 22 dar, nach dessen Wortlaut es scheint, als ob die Kommission über erheblichen Ermessensspielraum verfüge. In Wirklichkeit stellt sie lediglich fest, inwieweit die Finanzzölle über die Funktion einer reinen Einnahmequelle des Staates hinaus Schutzwirkung haben und damit in dieser Höhe in die Berechnung des gemeinsamen Außenzolltarifs einzubeziehen sind [2]. Obwohl die Kommission ihre Entscheidung an Hand feststehender Tatsachen fällt und eine halbwegs objektive Entscheidung daher gar nicht wesentlich anders lauten könnte, ganz gleich von wem sie getroffen wird, bleibt doch die Tatsache bestehen, daß diese Entscheidung einen erheblichen Eingriff vor allem in die Finanzen der Mitgliedstaaten bedeuten kann. Ihr kommt also unter Umständen politisches Gewicht zu [3]. Abs. 2 gibt den Mitgliedstaaten daher die Möglichkeit, den Zollsatz für eine bestimmte Ware durch Verhandlungen der Mitgliedstaaten oder notfalls durch den Rat festsetzen zu lassen. Das bedeutet,

---

1) Im deutschen Recht würde man von gesetzesanwendenden Verordnungen sprechen, die funktionell Mittel der Verwaltung sind. Sie unterscheiden sich von der Anwendung des Gesetzes in konkreten Fällen nur durch ihre abstrakte Form; vgl. H.J. Wolff, Verwaltungsrecht I, § 25 VII b 2

2) Wohlfarth, Kommentar, Art. 22 Anm. 1 und 2

3) Das gilt umsomehr, als die Mitgliedstaaten bei Vertragsschluß noch nicht voraussehen konnten, welche konkrete Ausgangsbasis für die Berechnungen gelten würde; vgl. Wohlfarth, Kommentar, Art. 22 Anm. 4

der betroffene Mitgliedstaat kann sich der Kommissionsentscheidung entziehen und die Sache vor den Rat bringen [1], anstatt den üblichen Weg gegen Kommissionsentscheidungen, nämlich die Anrufung des Gerichtshofs gemäß Art. 173 Abs.1, zu gehen. Art. 22 bestätigt damit die eingangs erklärte These, daß die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Kommission unter dem Gesichtspunkt des politischen Gehalts der betreffenden Entscheidung erfolgt ist.

bbb) Art. 93 Abs. 2

Ähnlich ist Art. 93 Abs. 2 gestaltet: Die Kommission erläßt eine Entscheidung, in der dem betroffenen Mitgliedstaat aufgegeben wird, (nach Ansicht der Kommission vom Standpunkt des Gemeinschaftsinteresses aus) unstatthafte Beihilfen aufzuheben oder umzugestalten. Ist der betroffene Staat mit der Kommissionsentscheidung nicht einverstanden, dann kann er die Sache vor den Rat bringen, um dort evtl. die Beibehaltung der fraglichen Beihilfe zu erreichen [2]. Die innen- und wirtschaftspolitische Bedeutung der Subventionen im modernen Wohlfahrtsstaat ist hinlänglich bekannt [3].

ccc) Art. 79 Abs. 4

Bemerkenswert ist auch, daß die Kommission gemäß Art. 79 Abs. 4 gehalten ist, sich mit dem betroffenen Mitgliedstaat zu beraten, ehe sie vermeintlichen Diskriminierungsfällen [4] auf dem Verkehrssektor mit verbindlichen Entscheidungen be-

---

1) Vgl. auch Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 22, 8. Abs.; von der Groeben - von Boeckh, Art. 22 RdNr. 3
Die Mitgliedstaaten haben von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.
2) Hier kommt wieder einmal mehr zum Ausdruck, daß der übereinstimmende Wille aller sechs Ratsmitglieder dem der Kommission überlegen ist.
3) Ähnlich Wohlfarth, Kommentar, Art. 93 Anm. 3; Einzelheiten bei von der Groeben - von Boeckh, Art. 93 RdNr. 4-7
4) Einzelheiten bei Wohlfarth, Kommentar, Art. 79 Anm. 2 und von der Groeben - von Boeckh, Art. 79 RdNr. 14, insbesondere b)

gegnet. Dadurch soll dem Mitgliedstaat Gelegenheit gegeben werden, auf die besondere Situation hinzuweisen, die ihn zu dem gerügten Verhalten veranlaßt hat [1] und gegebenenfalls darzutun, daß es sich gar nicht um eine Diskriminierung im Sinne des Art. 79 Abs. 1 bzw. der VO Nr. 11 [2] handelt [3]. Die Kommission hat immerhin einen gewissen Beurteilungsspielraum, und die Entscheidung kann für einen oder anderen Mitgliedstaat von Bedeutung sein.

ddd) Art. 89 Abs. 1

Auch Art. 89 Abs. 1 weist eine Besonderheit auf.
Ob nämlich eine Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln der Art. 85 und 86 vorliegt, ermittelt die Kommission in Verbindung mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die ihr dabei Amtshilfe leisten. Diese Besonderheit besteht jedoch nur, weil die Kommission in der Tat auf die Amtshilfe der staatlichen Behörden angewiesen ist [4]. Den staatlichen Behörden wird dadurch jedoch die Möglichkeit gegeben, den Kommissionsbeschluß zu beeinflussen. Denn sie werden oft ein Interesse und die Möglichkeit haben, die Verstöße gegen Art. 85 und 86 auf ihrem Gebiet herunterzuspielen, um auf diese Weise zu vermeiden, daß die Kommission gemäß Abs. 2 die übrigen Mitgliedstaaten ermächtigt, Abhilfemaßnahmen zu treffen.

eee) Art. 44 Abs. 4 U 3

Schließlich ist auf Art. 44 Abs. 4 U 3 hinzuweisen. Nach Art. 44 Abs. 4 U 3 kann der Rat Mindestpreise der Mitgliedstaaten berichtigen, wenn sie sich nicht den von ihm aufgestellten objektiven Grundsätzen gemäß verhalten.

---

1) Vgl. von der Groeben - von Boeckh, Art. 79 RdNr. 14 b)
2) ABl. 1121/60
3) Die BRD z.B. könnte bei diesen Beratungen gegebenenfalls dartun, daß der Fall des Art. 82 EWGV vorliegt.
4) So von der Groeben - von Boeckh, Art. 89 RdNr. 2; siehe auch Wohlfarth, Kommentar, Art. 89 Anm. 2

Es geht also um eine reine Anwendung von Normen auf einen bestimmten Sachverhalt, nämlich die Festsetzung von Mindestpreisen für bestimmte landwirtschaftliche Produkte. Es handelt sich dabei um eine typische Maßnahme mit geringfügigem Ermessen, ohne daß jedoch hierfür die Kommission zuständig wäre. Sie hat lediglich ein Vorschlagsrecht. Die Gründe für die Zuständigkeit des Rates auf Vorschlag der Kommission sind folgende: Die Festsetzung der Mindestpreise erfolgt nach wie vor durch die Mitgliedstaaten selbst. Die Berichtigung, d.h. die Veränderung dieser Mindestpreise ist nicht nur von erheblicher wirtschaftspolitischer Tragweite, sondern sie bedeutet vor allem einen unmittelbaren Eingriff in das Recht und die Hoheitsbefugnisse des betroffenen Mitgliedstaates. Denn die Mitgliedstaaten sind nicht erst auf Grund der Ratsentscheidungen gezwungen, die Mindestpreise zu ändern, sondern die Ratsentscheidung wirkt unmittelbar berichtigend [1], und darin liegt das eigentliche Politikum. Es war daher auch aus optischen Gründen [2] ratsam, diesen Eingriff nicht von der Kommission, sondern von dem Organ vornehmen zu lassen, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind.

Art. 44 Abs. 4 U 3 widerspricht damit klar einer angeblichen vertraglichen Konzeption, wonach der Rat die Legislative, die Kommission die Exekutive der Gemeinschaft sei. Hingegen wird die These bestätigt, daß der Rat die politisch wichtigen Entscheidungen zu treffen hat, während die Kommission Maßnahmen von geringerer politischer Tragweite erläßt.

---

1) So auch Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 44 Anm. 15; die Bestimmung stellt auch insofern einen Sonderfall dar, als normalerweise in Entscheidungen (Art. 189 Abs. 4) nur festgelegt wird, wie der Adressat zu handeln hat, daß er z.B. Maßnahmen zu ändern oder aufzuheben hat (vgl. z.B. Art. 73 Abs. 2, 109 Abs. 3, 115 Abs. 2), nicht aber ersetzt eine Entscheidung dieses Handeln; vgl. Wohlfarth, Kommentar, Art. 189 Anm. 11

2) Man darf nicht außer Acht lassen, daß die Ratifizierung des Vertrages wegen der in ihm enthaltenen supranationalen Elemente bis zuletzt in Frage gestellt war.

fff) Art. 98

Nach Art. 98 sind Entlastungen und Rückvergütungen für Abgaben außer Umsatzsteuern Verbrauchsabgaben und sonstigen indirekten Steuern bei der Ausfuhr nach anderen Mitgliedstaaten nur möglich, wenn sie der Rat auf Vorschlag der Kommission genehmigt hat. Das Gleiche gilt für Ausgleichsabgaben bei der Einfuhr aus Mitgliedstaaten. Obwohl es sich auch hier - mit staatsrechtlichen Maßstäben gemessen - um eine reine Exekutivmaßnahme handelt, ist doch mit Recht der Rat zuständig: Die Art. 95 - 99 sollen verhindern, daß trotz des Abbaues der Zölle ein freier Warenverkehr und Wettbewerbsgleichheit durch das Weiterbestehen von Steuergrenzen nicht zustande kommt [1]. Deshalb sind indirekte Steuern immer ausgleichsfähig, wie aus Art. 98 hervorgeht. Da sich aber auch andere Abgaben, z.B. direkte Steuern, im Preis niederschlagen können, hätte deren Ausgleich beim Import oder deren Rückvergütung beim Export praktisch die Folge einer indirekten partiellen Währungsabwertung, ohne es formell zu sein [2]. Wegen der unmittelbaren Auswirkung dieser Maßnahmen auf die Zahlungs- und Handelsbilanz der Mitgliedstaaten und der damit verbundenen wirtschaftspolitischen Bedeutung der Genehmigung [3] ist die Zuständigkeit des Rates angebracht.

Gerade weil es sich hier im Grunde um eine verwaltungsmäßige Maßnahme handelt, ist auch diese Vorschrift ein Beweis dafür, daß wesentlicher Gesichtspunkt für die Kompetenzverteilung der politische Gehalt der zu treffenden Maßnahme ist.

---

1) Eingehend dazu Ehle, NJW 1967, 1689, mit weiteren Nachweisen
2) Wohlfarth, Kommentar, Art. 98 Anm. 3;
von der Groeben - von Boeckh, Art. 98 RdNr. 1 a.E.
3) Siehe Wohlfarth, Kommentar, Vorb. 11 zu Art. 95-99
und Art. 98 Anm. 1;
von der Groeben - von Boeckh, Vorbemerkung 5 ff zu Art. 95-99

b) Befugnisse mit erheblichem Ermessensspielraum (Schutzklauseln) [1]

aa) Allgemeines

Das Prinzip der Kompetenzverteilung nach dem politischen Gehalt der jeweils zu erlassenden Maßnahmen ist bei einer wesentlichen Gruppe von Fällen durchbrochen, nämlich bei der Anwendung von Schutz- und Ausnahmeklauseln. Diese Klauseln kann ein Staat für sich in Anspruch nehmen, wenn er oder ein Zweig seiner Wirtschaft durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes in besondere Schwierigkeiten geraten ist oder zu geraten droht. Diese Schwierigkeiten können ihre spezielle Ursache darin haben, daß andere Mitgliedstaaten sich nicht vertragsgemäß verhalten [2]. Sie können aber auch gerade dadurch entstehen, daß sich andere Mitgliedstaaten sehr genau an den Vertrag halten [3]. In der Regel kann die Kommission in diesem Fall den betroffenen Staat von bestimmten vertraglichen Verpflichtungen entbinden, um ihm die Umstellung und Anpassung an die durch die Schaffung des Gemeinsamen Marktes entstandenen neuen Wettbewerbsverhältnisse und Marktsituationen zu erleichtern [4]. Die betreffenden Bestimmungen werden daher allgemein Schutzklauseln genannt [5]. Die Kommissions-

---

1) Zur Problematik bei der praktischen Anwendung der Schutzklauseln, insbesondere des Art. 226, siehe Constantinesco, NJW 1964, 331 ff sowie die Entscheidung des EuGH Bd. IX, S. 363 ff (RS 13/63); Gori, S. 1 ff

2) Siehe Art. 17 Abs. 4, 25, 26, 37 Abs. 3 U 2, 46, 70 Abs.2, 73 Abs. 1 und 2, 80 Abs. 1 und 2, 89 Abs. 2, 91 Abs. 1, 107 Abs. 2, 108 Abs. 3, 109 Abs. 2, 115 Abs. 1 und 2, 226 Abs. 2;
Abschnitt II Abs. 2 des Protokolls betreffend Frankreich;
Art. 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 des Erdölprotokolls

3) Das kann vor allem auf dem Gebiet des Wettbewerbs der Fall sein; vgl. Art. 89 Abs. 2, 91 Abs. 1, und 107 Abs. 2. Merkel, S. 71, spricht hier von Exzesskontrollen.

4) Mit Schwierigkeiten wurde vor allem während der Übergangszeit gerechnet, weshalb die Mehrzahl der Klauseln ausdrücklich nur während der Übergangszeit anwendbar ist. Ohne zeitliche Begrenzung sind Art. 70 Abs. 2, 73, 107, 108, 109.

5) Dazu auch von der Groeben - von Boeckh, Vorbemerkung 6 vor Art. 104 - 109

entscheidung über die Anwendung der Schutzklauseln ist gegenüber dem betroffenen Staat ein Einzelakt. Dieser Akt der Kommission hat aber nicht nur gegenüber dem Adressaten, sondern auch gegenüber den anderen Mitgliedstaaten eine derartig wirtschaftliche, mitunter auch politische Tragweite, daß die Anwendung der Schutzklauseln nach dem bisher Gesagten eigentlich in den Zuständigkeitsbereich des Rates fiele. Das gilt umsomehr, als die Kommission über einen ganz erheblichen Ermessensspielraum verfügt. Denn ihre Befugnis erschöpft sich nicht in einem bloßen "ja" oder "nein" zu den Sonderwünschen des betroffenen Mitgliedstaates. Vielmehr kann sie in der Regel auch die "Bedingungen und Einzelheiten" der zu treffenden Maßnahmen festlegen [1], ohne daß sie hierbei lediglich die Folgerungen aus bestimmten vertraglichen Tatbeständen zu ziehen hätte. Da es sich somit um Entscheidungen handelt, die normalerweise dem Rat vorbehalten sind, sollen die Gründe für die Zuständigkeit der Kommission näher untersucht werden.

bb) Gründe für die Kommissionszuständigkeit

Die Verfasser des Vertrages konnten sich schlecht vorstellen, die Verwaltung dieser Ausnahme- und Sicherheitsklauseln dem Rat zuzuweisen, sie also einer Abstimmung der Regierungsvertreter im Rahmen des Rates zu unterwerfen. Hätte man für die Ratsabstimmung Einstimmigkeit verlangt, dann wäre wahrscheinlich selten ein Beschluß ergangen. Denn die Anwendung der Schutzklausel, die einem bestimmten Staat Vorteile einräumen soll, führt gewöhnlich zu Nachteilen für einen oder mehrere der Partnerstaaten. Oder aber: die Versuchung wäre groß gewesen, sich die Nichteinlegung des Vetos von dem den Antrag stellenden Staat irgendwie honorieren zu lassen. Damit bestand die Gefahr eines politischen "Kuhhandels" auf Kosten des Gemeinschaftsinteresses.

---

1) Diese Formel fehlt in Art. 17, 25, 26, 80 des Vertrages und Art. 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 des Erdölprotokolls.

Mehrheitsentscheidungen hätten leicht zu Koalitionsbildungen geführt und wären mit Sicherheit auf Kosten der Objektivität gegangen.

Aus diesen Gründen war es nur folgerichtig, die Verwaltung der Ausnahmeklauseln einem unabhängigen mit eigener Gewalt ausgestatteten und nur den Gemeinschaftsinteressen verpflichteten Organ zu übertragen [1]. Jede andere Lösung wäre auf Kosten der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft gegangen.

Hinzu kommt, daß diese Klauseln mitunter sehr rasch angewendet werden müssen, wenn sie nicht ihren Sinn verlieren sollen. Zu raschem Handeln ist aber der nur sporadisch tagende Rat kaum fähig.

cc) Einschränkung oder Fehlen der Kommissionsbefugnisse bei der Anwendung der Schutzklauseln

Allerdings hielt man es für nötig, diese sehr weitgehenden Befugnisse der Kommission durch die Vorschrift eines bestimmten Verfahrens dann etwas einzuschränken, wenn die Gefahr bestand, daß die Kommission auf diesem Wege zu weit in die erklärte Domäne der Regierungen, nämlich die allgemeinen wirtschaftspolitischen Fragen [2], eindringen würde.

aaa) Anhörung des Währungsausschusses

In Art. 73 Abs. 1 und 107 Abs. 2 ist bestimmt, daß die Kommission bei Störungen auf dem Kapitalmarkt oder schwerwiegenden Wettbewerbsverzerrungen, die auf Grund einer Wechselkursänderung durch einen Mitgliedstaat entstehen, andere Mitgliedstaaten ermächtigen kann, Schutzmaßnahmen zu treffen. Diese Schutzmaßnahmen haben insofern eine erhebliche handels- und

---

1) Vgl. dazu den Spaak-Bericht (französischer Text) S. 24, 2. Abs., wo allerdings von der Einführung der Schutzklauseln auf die Notwendigkeit der Schaffung eines unabhängigen, mit Hoheitsbefugnissen ausgestatteten Organs geschlossen wird. Die Schutzklauseln verdanken ihr Dasein also nicht der Existenz der Kommission, sondern es ist eher umgekehrt.

2) Vgl. den oben S. 13 Fußnote 4 zitierten Spaak-Bericht

wirtschaftspolitische Bedeutung, als sie sich nicht nur auf einzelne Wirtschaftszweige, sondern auf die gesamte Wirtschaft erstrecken können. Die Kommission muß aber vorher den Währungsausschuß anhören [1].

bbb) Beratung mit den Mitgliedstaaten

Nach Art. 80 kann die Kommission einem Mitgliedstaat entgegen dem Verbot des Abs. 1 genehmigen, bestimmte Unterstützungsmaßnahmen auf dem Verkehrssektor beizubehalten. Bei der Entscheidung darüber, ob es sich um genehmigungsfähige Unterstützungen handelt, muß jedoch der betroffene Staat gehört werden. Er muß Gelegenheit haben, seine Gründe für die Unterstützung darzulegen [2].

Hier geht es weniger um die politische Bedeutung der Anwendung der Schutzklausel. Diese ist nicht größer als bei der Mehrzahl derjenigen, die die Kommission verfügen kann, ohne an irgendwelche Berfahrensbedingungen gebunden zu sein. Die zu regelnde Materie ist vielmehr derart schwierig, daß eine wirkliche Klärung der Voraussetzungen für die Anwendung der Schutzklausel ohne eine entsprechende Anhörung und Unterstützung durch den betroffenen Staat kaum möglich erscheint [3].

ccc) Revisionsrecht des Rates [4]

Nach Art. 108 Abs. 3 U 1 kann die Kommission einen Staat, der

---

1) Der Währungsausschuß setzt sich aus je zwei Mitgliedern der Kommission und der Mitgliedstaaten zusammen. Durch die Pflicht zur Anhörung wird erreicht, daß sich die Kommission die Fachkenntnisse der Ausschußmitglieder zu Nutzen macht. Gewollt ist auch, daß sie mit den unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten vertraut gemacht wird. Die Kommission ist jedoch allein entscheidungsbefugt; siehe auch Art. 105 Abs. 2

2) Es handelt sich in diesen und ähnlichen Fällen um einen echten Meinungsaustausch; vgl. Wohlfarth, Kommentar, Art. 79 Anm. 7; von der Groeben - von Boeckh, Art.79 RdNr.14 b)

3) Die Kommission ist ohnehin bemüht, Entscheidungen nicht über den Kopf der Betroffenen hin zu treffen.

4) Der Rat ist in diesen Fällen, aber nur in diesen Fällen, übergeordnete Instanz. Das darf aber nicht dazu führen, ihn schlechthin als der Kommission hierarchisch übergeordnet zu betrachten. So aber Dahm, Bd. 2, S. 680 gegen die überaus herrschende Meinung. Vgl. auch oben S. 10

Schwierigkeiten hinsichtlich seiner Zahlungsbilanz hat, zwar zum Ergreifen von Schutzmaßnahmen ermächtigen. Der Rat kann diese Ermächtigung jedoch aufheben oder ändern. Die Kommission hat ihre Befugnis außerdem erst, wenn der Rat es vorher unterlassen hat, die Schwierigkeiten durch die Gewährung des gegenseitigen Beistandes zu beseitigen. Die Zuständigkeit der Kommission besteht also von Anfang an nur subsidiär, was mit der Bedeutung der Zahlungsbilanz für die gesamte Wirtschaftspolitik zu erklären ist.

Auch nach Art. 73 Abs. 1 U 2 kann der Rat die Kommissionsentscheidung revidieren, mit der diese einen Mitgliedstaat zur Beseitigung von Störungen auf dem Kapitalmarkt ermächtigt hat. Die Motive sind die gleichen wie bei der vorgenannten Bestimmung.

Der Beschluß, durch den die Kommission einen oder mehrere Mitgliedstaaten zu Schutzmaßnahmen gegenüber der Einfuhr in den Niederländischen Antillen raffinierter Erdölerzeugnisse ermächtigt, ist ebenfalls durch den Rat abänderbar. Der Vertrag gilt nur in seinem vierten Teil für dieses Gebiet [1]. Die Niederländischen Antillen gehören sonst nicht zum Geltungsbereich des Vertrages. Durch die Schutzmaßnahmen werden daher Außenzölle berührt [2].

ddd) Unmittelbare Zuständigkeit der Mitgliedstaaten

In besonders dringlichen Fällen oder in Fällen, wo ein vorzeitiges Bekanntwerden der Schutzmaßnahmen deren Erfolg in Frage stellen würde, können die Mitgliedstaaten von sich aus solche Maßnahmen treffen, die dann allerdings der Revision durch die Kommission unterliegen. Das ist insofern eine Einschränkung der Handlungsfreiheit der Kommission, als diese die Einzelheiten und Bedingungen von vornherein anders, näm-

---

1) Siehe Anhang IV zum Vertrag
2) Vgl. dazu oben S. 16

lich mehr im Sinne der Gemeinschaft festgesetzt hätte, nun aber nach Möglichkeit davon absehen wird, die von dem Staat getroffenen Schutzmaßnahmen zu ändern oder gar aufzuheben. Das gilt bei Störungen im Funktionieren des Kapitalmarkts [1]. Die Kommission muß hierzu den Währungsausschuß anhören.

In diesem Zusammenhang gehört auch Art. 70. Innerhalb der Gemeinschaft existieren Transfererleichterungen für Devisen, die durch die Angleichung der betreffenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften geschaffen werden. Wenn diese Erleichterungen jedoch infolge der Unvollständigkeit der Rechtsangleichung mißbraucht werden, um die für den Kapitalverkehr mit Drittländern geltenden Vorschriften eines Mitgliedstaates zu umgehen, dann kann der betroffene Staat Schutzmaßnahmen ergreifen [2]. Diese Schutzmaßnahmen können im Vorschlagsverfahren revidiert werden. Die Zuständigkeit des Rates erklärt sich aus dem Sachbereich, nämlich Kapitalverkehr und Kapitalmarkt [3].

Auch nach Art. 115 Abs. 2 können Mitgliedstaaten Schutzmaßnahmen ergreifen, wenn vertragskonforme handelspolitische Maßnahmen einiger Mitgliedstaaten in anderen zu Schwierigkeiten führen, die dringlich beseitigt werden müssen. Da es sich hier nicht um Maßnahmen auf dem oben S. 16 ff genannten Gebieten handelt, ist für die Revision dieser Schutzmaßnahmen die Kommission zuständig.

In Art. 4 Abs. 1 des Erdölprotokolls ist vorgesehen, daß ein Staat Maßnahmen gegen zu umfangreiche Ölimporte treffen kann. Diese Maßnahmen unterliegen der Revision durch die Kommission. Die Kommissionsentscheidung ihrerseits kann wieder durch den Rat revidiert werden.

---

1) Art. 73 Abs. 2
2) Vgl. Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 70 Anm. 1, letzter Abs.
3) Siehe oben S. 17

Nach Art. 109 Abs. 2 ist der Rat allein zur Revision der durch einen Mitgliedstaat bei plötzlicher Zahlungsbilanzkrise getroffenen Schutzmaßnahmen befugt. Er muß allerdings zuvor die Stellungnahme der Kommission einholen und den Währungsausschuß anhören.

eee) Anwendung der Schutzklauseln durch den Rat

Schließlich ist auf Art. 25 Abs. 1, einen typischen Fall einer Ausnahmeklausel hinzuweisen [1]. Umso bemerkenswerter ist es, daß nicht die Kommission, sondern der Rat die Ausnahme von der vertraglichen Regelung gewährt (hier Einräumung bestimmter Zollkontingente mit niedrigeren Zollsätzen). Warum hier ausnahmsweise der Rat auf Vorschlag der Kommission zuständig ist, muß nach dem bisher Gesagten damit erklärt werden, daß die Mitgliedstaaten hier ein besonders starkes Interesse haben, was nicht unbedingt mit dem Gemeinschaftsinteresse übereinstimmt. Das Interesse der Mitgliedstaaten erklärt sich daraus, daß die Einräumung von Zollkontingenten sehr oft außenpolitische Konsequenzen hat oder selbst ein außenpolitisches Mittel ist. Demgegenüber kann das Gemeinschaftsinteresse nicht voll zur Geltung kommen [2]. Es muß vielmehr ein Mittelweg zwischen dem Gemeinschaftsinteresse und den Interessen der Mitgliedstaaten gefunden werden. Die Anwendung des Vorschlagsverfahrens ist damit angebracht.

Ebenfalls im Vorschlagsverfahren kann der Rat gemäß Abschn. I Abs. 2 des Protokolls betreffend Frankreich die Mitgliedstaaten ermächtigen, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wenn die französische Regierung nicht bestimmte Maßnahmen zur Vereinheitlichung von Abgaben und Exportbeihilfen trifft. Das Problem berührt die Zahlungsbilanz und vor allem den Außenhandel.

---

1) Vgl. Wohlfarth, Kommentar, Art. 25 Anm. 2; Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 25 Anm. 1, 3. Abs.
2) Vgl. oben S. 16

Zwischenergebnis:

Trotz der unter eee) behandelten Ausnahmen ist die Kommission das für die Verwaltung der Schutzklauseln grundsätzlich alleine berufene Organ. Das ergibt sich mit besonderer Deutlichkeit aus Art. 226, der der Kommission generalklauselartig die Befugnis zur Gewährung von Schutzmaßnahmen für alle nicht voraussehbaren schwereren Störungen während der Übergangszeit einräumt. Ausnahmen von diesem Prinzip sind im sekundären Gemeinschaftsrecht nur zulässig, wenn die Anwendung der Schutzklauseln von erheblicher politischer Tragweite ist und auf einem der oben [1] genannten, nur zu koordinierenden Gebiete ergeht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß durch die fortlaufende Zusammenwachsung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten eine Einschaltung des Rates in die Anwendung der Schutzklauseln immer weniger erforderlich wird, während die alleinige Zuständigkeit der Kommission immer stärker geboten erscheint. Fälle von Schutzklauseln im sekundären Gemeinschaftsrecht, an deren Anwendung der Rat oder ein anderes nicht rein beratendes Gremium beteiligt ist, dürften daher nur noch schwer mit dem Vertrag in Übereinklang zu bringen sein.

2. Erlaß von Vorschriften

a) Entbehrlichkeit der Begriffe "Ausführungs- und Durchführungsvorschriften"

Eine Unterscheidung zwischen den Begriffen Anwendungs-, Ausführungs- und Durchführungsvorschriften einerseits sowie zwischen diesen dreien und den durchgeführten Vorschriften andererseits, wäre für die vorliegende Untersuchung dann von Nutzen, wenn aus ihr irgendwelche Schlüsse für die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Kommission gezogen werden könnten. Zwar wird - im Gefolge der Gleichsetzung der Kommission mit einer Exekutive des Staatsrechts - immer wieder behauptet,

---

1) S. 16

die Befugnis zum Erlaß der erstgenannten Vorschriften stände der Kommission zu [1].

Danach würde eine Unterscheidung allerdings eine erhebliche Rolle spielen; denn man hätte nur die Art der zu erlassenden Vorschrift festzustellen, um damit auch den Befugnisträger festzulegen [2]. Der Vertrag geht von einer solchen Konzeption jedoch offensichtlich nicht aus. Ein festgefügter gemeinschaftsrechtlicher Begriff der Durchführungsvorschrift besteht nicht. Vielmehr dienen alle von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Vorschriften der Durchführung des Vertrages bzw. der einzelnen Artikel. Soweit der Vertrag selbst von Durchführungs-, Anwendungs- oder Ausführungsvorschriften spricht, ist dies mehr oder weniger willkürlich geschehen. Jedenfalls wurden diese Ausdrücke, wie sich noch zeigen wird, nicht als feststehende Begriffe verwendet [3]. Eine Herübernahme dieser Begriffe aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten verbietet sich, weil sie, soweit sie überhaupt klar definiert sind, nicht genau übereinstimmen [4]. Selbst wenn man diesen Versuch machen wollte, wäre doch die Grenze zwischen vertragsdurchführenden und vertragsergänzenden Vorschriften nicht a priori zu bestimmen. Vielmehr könnte man bestenfalls nach Ausübung der jeweiligen Befugnis an Hand der erlassenen Vorschriften feststellen, ob es sich um durchführende bzw. ausführende oder ergänzende Vorschriften handelt.

---

1) Hallstein, Protokoll, Dok. R/78 d/62 (MC/PV/R1) (2. Teil) S. 182. Zum Teil wurde angenommen, die Kommission bedürfe zum Erlaß von Durchführungsvorschriften nicht einmal einer besonderen Ermächtigung, so Kraushaar, DöV 1959, 727; Cartou, organisations,Nr. 168; Bärmann, JZ 1959, 556. Diese Autoren nehmen offensichtlich das französische Recht zum Vorbild. Dagegen eingehend Rabe, S. 102-105
Zur Frage der Generalermächtigung siehe auch oben S. 31 Fußnote 1.

2) Wie schwierig allerdings die Feststellung ist, wenn es sich um Ausführungsverordnungen bzw. Durchführungsverordnungen handelt und wann nicht, zeigt z.B. Schack, JZ 1964, 252 mit weiteren Nachweisen.

3) So auch Rabe, S. 109

4) Dazu unten S. 114 ff

Es ist daher nicht möglich, für das sekundäre Gemeinschaftsrecht die Zuständigkeit des einen oder anderen Organs mittels solcher Unterscheidungen zu bestimmen. Für das Gemeinschaftsrecht sind diese Unterscheidungen, die ihren Ursprung im herkömmlichen Gewaltenteilungsprinzip haben [1], daher entbehrlich, ja sogar abzulehnen, da sie die Gefahr mit sich bringen, mit Vorurteilen an das Gemeinschaftsrecht heranzugehen. Diese Begriffe sind umso mehr zu entbehren, wenn sich feststellen läßt, ob - analog zu dem bei der Untersuchung der Einzelakte gefundenen Ergebnis - auch die Kompetenzverteilung bezüglich der Normsetzung hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt des politischen Gehalts der jeweiligen zu erlassenden Normen vorgenommen worden ist.

b) Scharf umgrenzte Befugnisse

In einigen Fällen geht bereits aus dem Wortlaut der vertraglichen Bestimmungen hervor, daß die Kommission lediglich befugt ist, Maßnahmen ohne größere politische Bedeutung zu treffen bzw. daß ihr bei ihrer Entscheidung nur ein derartig geringer Ermessensspielraum bleibt, daß die politische Entscheidung bereits im wesentlichen in der vertraglichen Grundlage für die Kommissionsentscheidung vorweggenommen worden ist.

Das ist der Fall bei Art. 13 Abs. 2. Die Kommission bestimmt durch Richtlinien die Zeitfolge der Aufhebung der Abgaben mit gleicher Wirkung wie die Einfuhrzölle. Sie legt dabei die in Art. 14 Abs. 2 und 3 sowie die vom Rat gemäß Art. 14 Abs. 2 erlassenen Richtlinien zugrunde. Das bedeutet, daß die Kommission die Zeitfolge der Aufhebung der Abgaben mit gleicher Wirkung an Hand fester Kriterien bzw. eines Modells aufstellen wird, von dem sie sich nicht nennenswert entfernen darf [2]:

---

1) Darüber oben S. 12 f. Die Ansicht, daß das Gewaltenteilungsprinzip herkömmlicher Art nicht auf die Gemeinschaft anwendbar ist, setzt sich immer mehr durch. Vgl. die eindeutige Anlehnung dieses Prinzips für die Gemeinschaft bei Wagner, S. 274; siehe auch oben S. 17

2) Einzelheiten bei von der Groeben - von Boeckh, Art. 13 RdNr. 4 und 5

Auch aus Art. 45 Abs. 2 U 4 in Verbindung mit U 2 und 3 geht klar hervor, daß die Kommission keinen großen Ermessensspielraum hat. Es ist festgelegt, daß zu einem bestimmten Zeitpunkt eine bestimmte Preisangleichung erreicht sein muß, wobei die Kommission durch Richtlinien dafür sorgt, daß die Angleichung "schrittweise und regelmäßig" erfolgt [1]. Daraus ergibt sich, daß es für die Kommission im Grunde nur eine richtige Lösung gibt. Sie hat keine echte Alternative. Sie kann zwar das Tempo etwas beschleunigen oder verlangsamen, ihre politischen Möglichkeiten bleiben aber gering.

Auch in Art. 97 Abs. 2 und 90 Abs. 3 sorgt die Kommission nur für die Anwendung von Normen, ohne daß sie einen nennenswerten Ermessensspielraum hätte. Ihre Richtlinien und Entscheidungen können daher nur Wege beinhalten, wie die in Art. 93,95,96 und 97 normierten Ziele zu erreichen sind. An den Zielen selbst kann die Kommission nichts ändern. Zudem ist zweifelhaft, ob die Kommission nach diesen Vorschriften überhaupt normsetzend tätig werden kann [2].

c) Unscharf umgrenzte Befugnisse

aa) Art. 10 Abs. 2 U 1 EWGV

Die Kommission kann nach Art. 10 Abs. 2 U 1 die Methoden der Zusammenarbeit der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der in der Gemeinschaft zirkulierenden Waren regeln. Diese scheinbar unscharfe Formulierung hat zu erheblichen Mißverständnissen Anlaß gegeben. Man ging zwar richtig davon aus, daß die Kommission die vorgesehenen Regelungen in Form von Verordnungen erlassen könne [3], folgerte dann aber weiter, daß die Kommission mittels dieser Verordnungen weitreichende materielle Zollvorschriften erlassen könne [4], ja daß sie, auf Grund der unmittelbaren Anwendbarkeit der Ver-

---

1) Über die Gründe und Einzelheiten vgl. von der Groeben - von Boeckh, Art. 45 RdNr. 10
2) Einzelheiten oben S. 32 f
3) Vgl. z.B. Wohlfarth, Kommentar, Art. 10 Anm. 5
4) Wohlfarth, Kommentar, Art. 10 Anm. 5; von der Groeben - von Boeckh, Art. 10 RdNr. 10

ordnungen in jedem Mitgliedstaat [1], ganze Gebiete der nationalen Zollrechte beiseite schieben könne [2].

Eine solche Auslegung des Art. 10 Abs. 2 U 1, würde bedeuten, daß diese Vorschrift eine bedeutsame politische Kommissionsbefugnis ohne auch nur ein andeutungsweises Mitwirkungsrecht des Rates enthält. Sie ließe sich schlecht mit der Gesamtkonzeption des Vertrages vereinbaren, soweit diese bisher sichtbar geworden ist. Das Vorschlagsverfahren wäre angemessener gewesen.

In der Tat deutet schon der Wortlaut des Art. 10 Abs. 2 U 1 darauf hin, daß die Kommission lediglich Vorschriften zur Handhabung bzw. Anwendung des Art. 9 Abs. 2 erlassen kann. Die in Art. 9 Abs. 2 genannten Bestimmungen sind unmittelbar anwendbares Recht, nicht etwa bloße Rahmenvorschriften, die erst durch Verordnungen ausgefüllt werden müßten [3]. Es geht lediglich noch darum, wie dieses Recht wirkungsvoll und reibungslos anzuwenden sei. Die Sorge für die Anwendung fällt in den natürlichen Aufgabenbereich der Kommission [4]. Art. 10 Abs. 2 U 1 räumt der Kommission die Befugnis ein, zur Erfüllung dieser Aufgabe, d.h. zur Anwendung des Art. 9 Abs. 2, gewisse generelle Regeln aufzustellen. Es soll damit eine zollverwaltungstechnische Angleichung innerhalb der Mitgliedstaaten herbeigeführt werden, um eine gleichmäßige Anwendung der vertraglichen materiellen Zollvorschriften zu gewährleisten [5].

Der damit schon geringe Ermessensspielraum wird noch durch die Verpflichtung der Kommission weiter eingeengt, die für den Warenverkehr geltenden Förmlichkeiten soweit wie möglich

---

1) Art. 189 Abs. 2
2) So Merkel, S. 73
3) Vgl. EuGH Bd. IX, S. 26 (RS 26/62) und Prasch, S. 94 ff
4) Vgl. Art. 155 U 1
5) Hier drängt sich allerdings der Vergleich mit der Exekutive im staatlichen Recht auf. In der BRD würde man von dem Recht der Exekutive zum Erlaß von Anwendungsverordnungen sprechen; vgl. dazu Schack, in Festschrift für Haff, S. 354 f; H.J. Wolff, Verwaltungsrecht I, § 25 VII; vgl. auch unten S. 114 Fußnote 5

zu vereinfachen. Damit steht fest, daß die Kommission auf Grund der Befugnisse des Art. 10 Abs. 2 U 1 im wesentlichen nur Vorschriften zur Gewährleistung eines reibungslosen verwaltungstechnischen Ablaufs erlassen kann, ohne daß sie über einen nennenswerten Ermessensspielraum verfügt. Die Möglichkeit zum Erlaß politisch bedeutsamer Maßnahmen ist daher in Art. 10 Abs. 2 U 1 nicht gegeben.

bb) Art. 10 Abs. 2 U 2 EWGV

Nach Art. 10 Abs. 2 U 2 erläßt die Kommission für den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten Vorschriften für solche Waren aus einem Mitgliedstaat, die unter Verwendung von Erzeugnissen hergestellt worden sind, für welche der ausführende Staat die anwendbaren Zölle und Abgaben gleicher Wirkung nicht erhoben oder vollständig oder teilweise rückvergütet hat. Die nach Art. 10 Abs. 2 U 2 gewährte Kompetenz läßt ihrem Wortlaut nach eher die Vermutung zu, daß die Kommission in größerem Umfang materielles Recht setzen könne. Indessen zeigt sich auch hier, genau wie unter aa), daß der Spielraum, den Art. 10 Abs. 2 U 2 der Kommission gibt, sehr gering ist.

Trotz der scheinbar sehr weiten Fassung dieser Vorschrift kann es sich nur darum handeln, die Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, die dadurch hervorgerufen werden, daß der Mitgliedstaat A einen bestimmten Rohstoff zollfrei aus einem Drittland bezieht, die daraus gefertigte Ware aber zollvergünstigt in den Mitgliedstaat B ausführt. Der Mitgliedstaat B hingegen mußte den gleichen Rohstoff beim Import verzollen, weil die aus ihm gefertigten gleichen Waren auf dem Inlandsmarkt verkauft werden sollten. Es geht also nur darum, den durch die innergemeinschaftliche Zollsenkung hervorgerufenen wettbewerbsverzerrenden Vorteil des Mitgliedstaates A gegenüber dem Mitgliedstaat B auszugleichen. Dabei handelt es sich zwar u.a. auch um den Erlaß materieller Vorschriften. Der Ermessensspielraum der Kommission ist indessen sehr ge-

ring: Es geht lediglich um die Berechnung eines anteiligen Zolls auf diese Waren auf der Grundlage des gemeinsamen Zolltarifs [1]. Die Faktoren dieser Berechnung, an die sich die Kommission gemäß Art. 10 Abs. 2 U 3 halten muß, nämlich der innergemeinschaftliche Zolltarif und der Außenzolltarif, sind weitgehend festgelegt. Damit steht das Ergebnis einer solchen Berechnung ebenfalls fest.

Daß die Kommission, genau wie in Art. 10 Abs. 2 U 1, die Zusammenarbeit der staatlichen Zollverwaltungen regele, ist ebenfalls Zweck dieser Vorschrift.

Damit können auch die der Kommission in Art. 10 Abs. 2 U 2 verliehenen Befugnisse nicht als eine Möglichkeit verstanden werden, Maßnahmen politischen Inhalts zu erlassen [2].

cc) Art. 91 Abs. 2 U 2 EWGV

Ähnlich wie Art. 10 Abs. 2 kann auch Art. 91 Abs. 2 U 2 Anlaß zu Zweifeln über den Umfang der Kommissionsbefugnisse geben. Auch hier erweist sich indessen, daß die Kommission nur über eine geringe Ermessensfreiheit verfügt. Die von der Kommission zu regelnde Materie ist in Art. 91 Abs. 2 U 1 genau umrissen: Waren, die vom Mitgliedstaat A in den Mitgliedstaat B exportiert worden sind, sollen jederzeit wieder in den Staat A reimportiert werden dürfen, ohne daß dieser berechtigt wäre, die Waren zu verzollen. Ziel dieser Vorschrift ist, die Mitgliedstaaten daran zu hindern, in den anderen Mitgliedstaaten zu Dumping-Preisen zu verkaufen. Durch Art. 91 Abs. 2 liefen sie Gefahr, daß die Dumping-Ware zu den Dumping-Preisen auf ihre eigenen innerstaatlichen Märkte

---

1) Vgl. die "Entscheidung der Kommission über den Verkehr mit Waren, die unter Verwendung von Erzeugnissen hergestellt sind, für welche die auf sie anwendbaren Zölle und Abgaben gleicher Wirkung nicht erhoben oder vollständig oder teilweise rückvergütet worden sind" (ABl. 933/60), dort insbesondere die Motive.

2) Die Kommission selbst hat diese Vorschriften nicht anders verstanden, wie die auf Grund des Art. 10 Abs. 2 ergangenen Entscheidungen beweisen; vgl. ABl. 933/60; 688/58; 29/61; 191/62; 1677/62; 2068/63; 2496/63; 2786/63; 423/65; 1808/65; 35/66

zurückflutet. Die Bestimmung gilt nach ihrem ausdrücklichen Wortlaut vom Inkraftreten des Vertrages an. Da sich ihr Inhalt klar aus dem Vertrag ergibt, ist ihr Vollzug nicht vom Erlaß der vorgesehenen Kommissionsmaßnahmen abhängig [1].

Die Kommission wird ermächtigt, für die wirksame Anwendung dieser Vorschriften zu sorgen. Sie muß also für ein einheitliches Verständnis der Begriffe Sorge tragen. So kann sie z.B. den Begriff der Ware genauer abgrenzen, d.h. festlegen, wann es sich um dieselbe Ware handelt oder wann diese durch Bearbeitung und ähnliches zu einem aliud geworden ist. Ihre Regelung kann ferner Anweisungen an die Zollbehörden der Mitgliedstaaten beinhalten, um auf diesem Gebiet eine möglichst einheitliche Zollverwaltungstechnik zu erreichen. Die Kommission kann also auf Grund dieser Ermächtigung ausschließlich eng umgrenzte Maßnahmen treffen, um die in Art. 91 Abs. 2 Satz 1 enthaltene politische Entscheidung in ihrer Anwendbarkeit zu erhöhen. Dabei hat sie weder die Möglichkeit, selbst in spürbarem Umfang politisch tätig zu werden, noch die in Art. 91 Abs. 1 Satz 2 enthaltene politische Entscheidung wesentlich zu modifizieren [2].

d) Vorschriften mit geringem politischem Gehalt im Vorschlagsverfahren?

Die Formulierung einiger Vorschriften gibt Anlaß zu der Untersuchung, ob nicht auch der Rat auf Vorschlag der Kommission Vorschriften mit geringem Ermessensspielraum und ohne besonderen politischen Gehalt erlassen könne? Das ist insofern von Bedeutung, als dann die Kommission nicht generell Anspruch auf die Zuständigkeit für den Erlaß solcher Vorschriften erheben könnte. Die bisher sich abzeichnende scharfe Trennungslinie zwischen den beiden Organen, wonach der Rat ausschließlich zum Erlaß von Maßnahmen mit politischen Auswirkungen zuständig ist, während die Kommission verbind-

---

1) Wohlfarth, Kommentar, Art. 91 Anm. 10
2) Entsprechend sind die Verordnungen Nr. 8 und 13 der Kommission (ABl. 597/60 und 585/61) abgefaßt.

lich nur Maßnahmen ohne oder mit geringer politischer Tragweite erlassen kann, wäre dann durchbrochen [1].

aa) Zweifelhaft kann der Umfang der Kompetenzen zunächst bei den Art. 14 Abs. 5 und 21 Abs. 1 und 2 sein.

Nach Art. 14 Abs. 5 kann der Rat auf Vorschlag der Kommission durch Richtlinien die Probleme regeln, die sich bei der Beseitigung der Binnenzölle gemäß Art. 14 Abs. 1 - 4 ergeben. Gemeint sind Sonderregelungen für Saisonzölle, spezifische Mischzölle und Gleitzölle, die sich in das System des Art. 14 Abs. 1 - 4 nicht ohne weiteres einordnen lassen[2]. Der Rat hat damit die Befugnis echter Vertragsergänzung bzw. Lückenausfüllung. Die Entscheidung über die genannten Zölle ist von gewisser politischer Bedeutung. Die Vorschrift stellt damit keine Besonderheit dar.

Art. 21 Abs. 1 enthält die entsprechende Regelung [3] in Bezug auf den Gemeinsamen Außenzolltarif.

bb) Nach Art. 21 Abs. 2 ist der Rat verpflichtet, für eine innere Ausgeglichenheit des Gemeinsamen Zolltarifs zu sorgen, d.h. Verzerrungen zu beseitigen, die durch die Verwendung des arithmetischen Mittels entstanden sind [4]. Der Rat kann also auf Vorschlag der Kommission Korrekturen am Gemeinsamen Zolltarif vornehmen [5], was ebenfalls einer Vertragsergänzung entspricht. Für Art. 21 gilt ferner, daß Befugnisse, die sich derart gegenüber Drittländern auswirken können, gewöhnlich dem Rat vorbehalten sind [6].

---

1) Politische Ziele kann die Kommission durch ihre nur intern verbindlichen Vorschläge und ihre unverbindlichen Empfehlungen und Stellungnahmen verfolgen.
2) Vgl. Wohlfarth, Kommentar, Art. 14 Anm. 7
3) Vgl. von der Groeben - von Boeckh, Art. 21, I 2; Wohlfarth, Kommentar, Art. 21 Anm. 1
4) Vgl. Wohlfarth, Kommentar, Art. 21 Anm. 2; Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 21 Anm. 1
5) Vgl. auch von der Groeben - von Boeckh, Art. 21 RdNr. 6
6) Dazu oben S. 16 ff

cc) Nach Art. 42 Abs. 2 kann der Rat in bestimmten Fällen die Gewährung von Beihilfen genehmigen. Es handelt sich hier nicht um eine Schutzklausel, deren Anwendung normalerweise der Kommission zustehen müßte [1]. Die Vorschrift muß vielmehr im Zusammenhang mit Abs. 1 gelesen werden: Die Genehmigung soll Teil einer umfassenden im Wege des Art. 43 Abs. 2 U 3 zu erlassenden Regelung sein, in der u.a. festgelegt wird, inwieweit die vertraglichen Wettbewerbsregeln auch auf den Agrarsektor Anwendung finden sollen. Die Genehmigung von Beihilfen ist nur ein Teil dieser Regelung, auf den der Vertrag besonders hinweist. Das bedeutet aber nicht, daß dieser Teil isoliert erfolgen könne. Die politische Bedeutung der Frage der Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf die Landwirtschaft ist offensichtlich. Da die Landwirtschaft bisher von einem echten Wettbewerb verschont worden ist, wird die Einführung der Wettbewerbsprinzipien zu ganz erheblichen Veränderungen vor allem struktureller Natur innerhalb der Landwirtschaft führen.

dd) In Art. 69 ist bestimmt, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission Richtlinien zur Durchführung von Art. 67 erlassen kann. Da das Wort "Durchführung" im nationalen Recht grundsätzlich auf einen geringen Ermessensspielraum bzw. auf eine Befugnis von zweitrangiger Bedeutung hinweist, liegt der Schluß nahe, daß der Rat hier - entgegen der bisher festgestellten Systematik - auch Maßnahmen von geringer politischer Tragweite ergreifen kann. Das würde bedeuten, daß die Kommission nicht ausschließlich zum Erlaß derartiger Maßnahmen zuständig ist. Art. 67, um dessen Durchführung es geht, stellt lediglich die grundsätzlichen Ziele auf, nämlich die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, soweit das für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig ist. Er kann nicht als unmittelbar verbindlich angesehen werden [2]. Der Rat

---

1) Dazu oben S. 39 ff
2) So auch Prasch, S. 101; Wohlfarth, Kommentar, Art. 67 am Anfang; von der Groeben - von Boeckh, Art. 67 RdNr. 1

hat daher in Art. 69 eine echte Lückenfüllungs- bzw. Ergänzungsbefugnis [1]. Der Begriff "Durchführung" hat keine besondere technische Bedeutung. Er bot sich nur deswegen an, weil er sich auf eine ausdrücklich benannte, ein durchzuführendes Programm beinhaltende Vorschrift, nämlich Art. 67, bezieht. An diesem Beispiel zeigt sich erneut, daß der Vertrag diese Begriffe gebraucht, ohne damit eine juristische Aussage zu machen.

ee) Ähnliches gilt für Art. 94, wonach der Rat auf Vorschlag der Kommission Durchführungsverordnungen zu den Art. 92 und 93 erlassen kann. Der Begriff Durchführungsverordnung ist wohl auch deswegen gewählt worden, weil der Auftrag an den Rat in Art. 94 bereits näher spezifiziert ist, ohne daß es sich dabei um eine gebundene Ermächtigung handeln würde. Das ergibt sich z.B. schon daraus, daß der Rat die Arten der Beihilfen festlegen kann, die vom Verfahren des Art. 93 Abs. 3 ausgenommen sind. Der Begriff Durchführungsverordnung, mit dem sich in der Regel zumindest für den deutschen Juristen sehr konkrete Vorstellungen hinsichtlich des möglichen Inhalts bilden [2], ist irreführend und stimmt zudem nicht genau mit den Vertragstexten in niederländischer, italienischer und französischer Sprache überein [3], die einen terminus technicus

---

1) Vgl. die Richtlinie des Rates vom 11. Mai 1960 (ABl. 921/60)

2) Vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG, der jedoch für das Gemeinschaftsrecht nicht verbindlich ist. Das ist inzwischen nahezu einhellige Meinung. Der EuGH hat es bereits in Bd. VI, S. 920 (verbundene RS 36/59, 37/59, 38/59, 40/59) abgelehnt, nationales Verfassungsrecht zu beachten. In derselben Entscheidung ebenso GA Lagrange, S. 940; dgl. EuGH IX, S. 23 (RS 26/62) = DöV 1964, 307. Zu dem Problem der Beachtlichkeit nationaler Verfassungsbestimmungen im Gemeinschaftsrecht vgl. auch Constantinesco, JuS 1965, 342.
Für die Anwendung des Art. 80: Friauf, S. 87 ff (97 ff); von Meibom, BB 1959, 128

3) verorderingen, dienstig voor de toepassing;
regolamenti utili ai fini dell'applicazione
règlements utiles en vue de l'application

vermeiden. Art. 94 dient dem Erlaß echter Ergänzungsverordnungen auf einem allerdings vergleichsweise eng abgegrenzten Gebiet [1]. Das ändert aber nichts an dem erheblichen politischen Gehalt der zu erlassenden Vorschriften und dem großen Ermessensspielraum des Rates.

e) Ergänzungsvorschriften durch die Kommission

Die Ergänzung des Vertrages, d.h. die Ausfüllung der Rahmenvorschriften, die teilweise kaum mehr als das Verfahren enthalten, nach dem die Ausfüllung vorgenommen werden soll, hat in aller Regel politische Bedeutung und ist daher dem Rat vorbehalten. Es gibt jedoch Vorschriften, in denen dieses Prinzip anscheinend nicht in voller Schärfe durchgeführt worden ist. Die Kommission hat hier das Recht, Vorschriften zu erlassen, die - zumindest auf den ersten Blick - von erheblicher politischer Bedeutung sind, ohne daß es um die Anwendung von Ausnahmeklauseln geht. Es handelt sich um die Art. 33 Abs. 7 und 48 Abs. 3 d. Die Kommission ist nicht, wie bei den bisher behandelten Befugnissen, darauf beschränkt, den bereits klar vorgezeichneten politischen Willen der Vertragspartner zu detaillieren und zu differenzieren oder für dessen gleichmäßige Anwendung zu sorgen. Ein solcher Wille ist nämlich nur bezüglich des zu erreichenden Ziels formuliert [2] oder er muß erst aus anderen Vertragsbestimmungen herausgelesen, also durch Auslegung gewonnen werden [3]. Die Art. 33 Abs. 7 und 48 Abs. 3 d können daher nur als nicht unmittelbar anwendbare Programmsätze aufgefaßt werden, die erst durch entsprechende Ergänzung in Form von normativen Tatbeständen zu praktikablen Normen verwirklicht werden müssen [4]. Da der Er-

---

1) Über die unmittelbare Anwendbarkeit der Art. 92 und 93 EuGH Bd. X, S. 1272 (RS 6/64)
2) Art. 33 Abs. 7 EWGV
3) Art. 48 Abs. 3d EWGV
4) Die Vorschriften sollen daher gem. der in der BRD geläufigen Terminologie Ergänzungsvorschriften genannt werden; vgl. Schack, JZ 1964, 252 mit weiteren Nachweisen; H.J. Wolff, Verwaltungsrecht I, § 25 VII

laß von ergänzenden oder ausfüllenden Normen normalerweise dem Rat vorbehalten ist, wird eine Untersuchung der entsprechenden Kommissionsbefugnisse nötig.

aa) Art. 33 Abs. 7 EWGV

Nach Art. 33 Abs. 7 hat die Kommission den Auftrag, Richtlinien über die Beseitigung von Maßnahmen, die die gleiche Wirkung wie Kontingente haben, zu erlassen. Insbesondere soll sie die Zeitfolge und das Verfahren der Beseitigung regeln [1]. Die Vorschrift entspricht dem Art. 13 Abs. 2 [2], mit dem entscheidenden Unterschied, daß dort der Kommission genaue Anweisungen gegeben sind, wie sie sich ihrer Aufgabe zu entledigen hat [3], wodurch den dort niedergelegten Befugnissen der politische Inhalt fehlt. Nach Art. 33 Abs. 7 ist die Kommission hingegen völlig frei in der Wahl, wie sie die Aufgabe lösen will. Sie verfügt daher über einen erheblichen Ermessensspielraum. Da zudem die Beseitigung von Maßnahmen, die die gleiche Wirkung wie Kontingente haben, erhebliche handelspolitische Bedeutung hat, stellt sich die Frage, warum die Kommission und nicht der Rat zuständig ist?

Bei den Vertragsverhandlungen kam man zu der Einsicht, daß allgemein gültige Grundsätze für den Abbau der außerordentlich vielgestaltigen und schwierig zu bestimmenden Verwaltungsmaßnahmen im Vertrag selbst nicht aufzustellen waren [4]. Vielmehr stellte sich heraus, daß der Abbau der fraglichen Maßnahmen mehr oder weniger nur von Fall zu Fall [5], bestenfalls von Fallgruppe zu Fallgruppe erfolgen könne [6]. Damit war einerseits klar, daß der Rat für eine solche Aufgabe ungeeignet war. Eine Beauftragung der Kommission war zweckmäßig.

---

1) Vgl. Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 33 Anm. 12
2) Vgl. von der Groeben - von Boeckh, Art. 33 RdNr. 46
3) Vgl. von der Groeben - von Boeckh, Art. 33 RdNr. 48
4) Vgl. von der Groeben - von Boeckh, Art. 33 RdNr. 46
5) So ist die Kommission in der ersten diesbezüglichen Richtlinie (ABl. 2253/64) vorgegangen.
6) Daraus erklärt sich auch die Wahl des Plurals: Richtlinien.

Andererseits war klar, daß die weitreichenden Befugnisse der Kommission für die Mitgliedstaaten kaum spürbar sein würden, da eine Ausübung gewissermaßen nur "peu à peu" möglich war. Außerdem ergibt sich aus dem Wort "Zeitfolge", daß die Beseitigung nur schrittweise zu erfolgen habe. Die Aufsplitterung der Abbaumaßnahmen zusammen mit einer konsekutiven Durchführung bewirkt, daß der einzelnen Kommissionsmaßnahme effektiv geringe politische Bedeutung zukommt. Die Eingriffsmöglichkeit der Kommission wird dadurch weiter abgemildert, daß die Kommission nur Richtlinien erlassen kann, den Mitgliedstaaten bei der Beseitigung der Maßnahmen also noch ein gewisser Spielraum bleibt [1].

Durch diese Umstände war es nicht nur zweckmäßig, sondern - aus der Sicht der Regierungen - auch annehmbar, der Kommission hier den Erlaß von Ergänzungsvorschriften zu gestatten.

Damit zeigt Art. 33 Abs. 7, daß die Trennungslinie zwischen den beiden Organen zwar soweit wie möglich eingehalten wurde, daß sie aber keinesfalls auch dann unter allen Umständen vom Vertrag aufrecht erhalten wird, wenn hierfür zwingende praktische Gründe vorliegen bzw. die Vertragsziele dieses erfordern. Vielmehr kann beim Vorliegen solcher Gründe die Kommission ausnahmsweise zur Vornahme von Maßnahmen ermächtigt werden, die eine echte Ergänzung zu den vertraglichen Normen darstellen.

bb) Art. 48 Abs. 3 d EWGV

Nach Art. 48 Abs. 3 d kann die Kommission in Durchführungsverordnungen bestimmen, unter welchen Bedingungen Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat nach der Beendigung ihres Beschäftigungsverhältnisses im Hoheitsgebiet des arbeitgebenden Mitgliedstaates verbleiben können. Die Bestimmung verwendet

---

1) Ähnlich Wohlfarth, Kommentar, Art. 33 Anm. 11

den Ausdruck Durchführungsverordnung. Es kann sich jedoch nicht um eine Durchführungsverordnung im technischen Sinne z.B. des deutschen Rechts handeln, in der der Wille der Vertragspartner nur noch spezialisiert wird. Ein solcher Wille ist nämlich nicht ohne weiteres ersichtlich. Dadurch verfügt die Kommission über einen erheblichen Ermessensspielraum; denn die Bedingungen, um die es geht, ergeben sich nicht ohne weiteres aus dem Vertrag. Aus dem Vertrag ergibt sich nur, daß die demographischen Besonderheiten Luxemburgs zu beachten sind [1]. Ferner dürfen die Bedingungen nicht diskriminatorisch sein, d.h. die ausländischen Arbeitnehmer müssen, ohne Unterschied, aus welchem Mitgliedstaat sie kommen, untereinander gleich behandelt werden. Diese Kommissionsbefugnis ist umso unverständlicher, als die Mitgliedstaaten gewöhnlich ein sehr großes Interesse daran haben, selbst zu regeln, welche Ausländer sich unter welchen Bedingungen auf ihrem Hoheitsgebiet aufhalten dürfen [2]. Obendrein handelt es sich um eine Verordnungsbefugnis, so daß die Mitgliedstaaten gar keine Möglichkeit haben, den Willen der Kommission abzumildern.

Die amtliche Begründung der Bundesregierung zu Art. 48 [3] besagt lediglich, die besonderen Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt einiger Mitgliedstaaten hätten es nötig gemacht, die Befugnisse der Kommission zu übertragen [4]. Damit kann nur gemeint sein, daß es den Mitgliedstaaten nicht gelungen ist, sich über diese Bedingungen zu einigen. Einigkeit bestand anscheinend lediglich darüber, daß man die Fremdarbeiter nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses nicht sofort abschieben könne, da sich dies schlecht mit den allgemeinen Vertragszielen, insbesondere dem Ausdruck "Freizügig-

---

1) Art. 2 des Protokolls betreffend das Großherzogtum Luxemburg
2) Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 148 Anm. 14erkennen dieser Vorschrift ebenfalls große juristische und politische Bedeutung zu.
3) BT-Drucksache Nr. 3440, Anlage C, 2. Wahlperiode; abgedruckt bei von der Groeben - von Boeckh, Handbuch I A 30
4) Gemeint sind wohl die damalige Arbeitslosigkeit in Italien und der enorme Arbeitskräftmangel in der Bundesrepublik Deutschland.

keit der Arbeitnehmer" vertragen hätte. Die Staaten hätten also in weiser Selbstbescheidung auf ihre Zuständigkeit verzichtet und diese der objektiven, neutralen, nur dem Wohl der Gemeinschaft verpflichteten Kommission übertragen [1]. Die Wahl des Ausdrucks "Durchführungsverordnung" kann zwei Gründe haben. Es ist möglich, daß damit erreicht werden sollte, die Tragweite der Befugnis nicht zu sichtbar hervortreten zu lassen, da man ohnehin mit Schwierigkeiten bei der Ratifizierung rechnete. Evtl. sollte auch die Kommission daran erinnert werden, daß sie nicht über den generellen Willen der Mitgliedstaaten, die arbeitslosen Fremdarbeiter eine nur möglichst kurze Zeit im Lande zu behalten, hinausgehen solle.

Hier zeigt sich noch deutlicher als im vorhergehenden Beispiel, daß die Trennungslinie (Funktionsteilung) zwischen Rat und Kommission in besonderen Ausnahmesituationen durchbrochen werden kann. Obwohl Art. 48 Abs. 3 d eine politische Befugnis beinhaltet, war doch abzusehen, daß bei der Zuständigkeit des Rates in diesem Falle eine Lösung im Sinne der Vertragsziele kaum zu erreichen gewesen wäre. Die Erreichung der Vertragsziele hat damit Vorrang vor der Einhaltung des Funktionsteilungsprinzips.

4. Folgerungen

a) betreffend die vertragliche Systematik

Damit ist die eingangs [2] vermutete Funktionsteilung zwischen Rat und Kommission endgültig bestätigt worden. Der Vertrag ist also auch hier dem Spaak-Bericht gefolgt, der auf Seite 23 empfiehlt: Plus le jeu du marché et le développement des circonstances exigent de souplesse, plus il est necessaire de s'en remettre à des institutions dont les compétences

---

1) Die Kommission hat von dieser Befugnis noch keinen Gebrauch gemacht.
2) Siehe oben S. 12 ff

serront nettement definies ...

Aufgabe des Rates ist es, die politisch bedeutsamen Entscheidungen zu fassen, d.h. alle Maßnahmen zu treffen, die der Gestaltung, Ausrichtung und Fortentwicklung der Gemeinschaft dienen. Dabei ist es ohne jegliche Bedeutung, ob es sich um Einzelakte oder Normen handelt, wenn auch Einzelakte, die der Gestaltung und Fortentwicklung der Gemeinschaft dienen, verhältnismäßig selten sein werden. Umgekehrt hat sich gezeigt, daß die Kommission zum Erlaß politisch weniger bedeutsamer Maßnahmen, das sind oft technische und verwaltungsmäßige Maßnahmen, zuständig ist, ebenfalls unabhängig davon, ob es sich um Einzelakte oder Normen handelt. Aus dieser Grundkonzeption ergibt sich zum Teil eine Ähnlichkeit mit der herkömmlichen Exekutive und Legislative. Aus dieser Ähnlichkeit dürfen jedoch keinerlei Folgerungen gezogen werden, da sie nicht das Wesen der beiden Organe erfaßt.

Obwohl es zunächst den Anschein hat, daß die Kompetenzverteilung je nach Fachgebiet unterschiedlich vorgenommen worden ist [1], besteht der Unterschied im Grunde genommen mehr in quantitativer als in qualitativer Hinsicht. So fällt zwar auf, daß die Kommission bei der Errichtung der Zollunion über wesentlich mehr Befugnisse verfügt, als beispielsweise bei der gemeinsamen Agrarpolitik. Der Grund liegt aber darin, daß der Vertrag, soweit er sich auf die Zollunion bezieht, im wesentlichen ein traité-loi ist, während er soweit er sich auf die Agrarpolitik bezieht, ein traité-cadre ist. Die politischen Entscheidungen betreffend die Zollunion sind bereits im Vertrag getroffen worden. Was noch zu entscheiden ist, d.h. die Ausführung im engeren Sinne, kann daher ohne weiteres der Kommission überlassen werden. Andere Gebiete wie z.B. Verkehr, Landwirtschaft, Wettbewerb, der freie Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, sowie das Sozialwesen, also Gebiete der Wirtschaftsunion, sind nur allgemein umris-

---

1) Vgl. oben S. 16 ff

sen. Es sind im wesentlichen nur die zu erreichenden Ziele und - in den Grundzügen - die zur Erreichung dieser Ziele einzuschlagende Politik angegeben. Hier hat der Rat zunächst die wesentlichen Entscheidungen zu treffen, bis die Detaillierung etwa der in den Vorschriften über die Zollunion vorhandenen entspricht. Dann muß er aber in vollem Umfang die Kommission einschalten. Obwohl es also den Anschein hat, daß die Entscheidungsbefugnisse der Kommission auf diesen Gebieten geringer sei als auf dem Zollsektor, hat die Kommission - wenn zunächst auch nicht sichtbar - qualitativ die gleiche Entscheidungsbefugnis [1]. Ihr Gesamteinfluß auf diesen Gebieten ist im Grunde wesentlich größer als auf dem Zollsektor, da sie die zunächst erforderlichen Ratsvorschriften vorschlagen kann, was ihr bei der Aushandlung der Zollabbauvorschriften nicht möglich war.

Die Stellung der Kommission wird lediglich auf den wenigen Gebieten schwächer auf denen von Anfang an nur eine Koordinierung der jeweiligen Politik oder eine Harmonisierung der bestehenden Rechtsvorschriften angestrebt wird. Hier ist natürlicherweise für Kommissionsbefugnisse nahezu kein Raum. Beim Rat überwiegen hier die Züge einer herkömmlichen Regierungskonferenz.

Die Frage nach dem politischen Gehalt der zu erlassenden Maßnahmen ist zwar in erster Linie entscheidend für die Kompetenzverteilung. Ebenfalls zu beachten ist jedoch die unterschiedliche Arbeitsweise der beiden Organe. In Fällen also, in denen eine Vielzahl von Maßnahmen ohne grundlegende, aber dennoch nicht geringe politische Bedeutung zu treffen ist, ist es daher zweckmäßig und im Sinne der Vertragsziele bzw. eines reibungslosen Funktionierens der Gemeinschaft geboten, die Kommission zu beauftragen. Das gilt besonders, wenn es sich um den Erlaß von dringlichen Maßnahmen handelt.

---

1) Davon zu trennen ist die Frage, ob der Rat dieser Stellung der Kommission in seinen Vorschriften auch Rechnung trägt.

Der politische Gehalt einer zu erlassenden Vorschrift verliert für die Kompetenzverteilung auch dann an Bedeutung, wenn feststeht, daß ein Beschluß des Rates wegen zu großer Gegensätze unter den Mitgliedstaaten kaum herbeizuführen sein wird. Die Vertragsziele gebieten es, in einem solchen Falle die Kommission zu ermächtigen. Der Vertrag selbst kennt ein solches Beispiel (Art. 48 Abs. 3 d).

Bemerkenswert ist, daß nach dem Vorbild des Vertrages das Funktionsteilungsprinzip zu Gunsten der Kommission, nicht aber zu Gunsten des Rates durchbrochen werden kann. Die Übersicht über die im Vertrag niedergelegten Entscheidungsbefugnisse der Kommission ergibt damit, daß die Kommission nicht nur, wie in neuerer Zeit anscheinend angenommen wird [1], dann eine eigene Entscheidungsbefugnis hat, wenn es sich um mehr oder weniger belanglose Fragen handelt.

b) betreffend das sekundäre Gemeinschaftsrecht

Für das sekundäre Gemeinschaftsrecht ist damit festzustellen, daß die Kommission Anspruch auf den Erlaß von Maßnahmen hat, deren politischer Gehalt zwar gering aber doch nicht bedeutungslos ist. Im Einzelfall kann sie auf Grund ihrer Arbeitsweise und ihrer neutralen Stellung auch solche Befugnisse verlangen, die stärkere politische Bedeutung haben, wenn durch eine Zuständigkeit des Rates die Erreichung der Vertragsziele nicht gewährleistet ist.

---

1) Dazu siehe den zweiten Teil der Arbeit, unten S. 154

4. Kapitel: Die Rechtsgrundlage für die Schaffung von Kommissionsbefugnissen im sekundären Gemeinschaftsrecht

I. Darstellung der herrschenden Meinung: Delegation durch den Rat

Allgemein wird angenommen, daß es sich bei den Zuständigkeiten, die die Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht innehat, um übertragene oder abgeleitete Zuständigkeiten handelt, um Zuständigkeiten also, die der Kommission erst durch Delegation seitens des Rates zuwachsen. Als Rechtsgrundlage für eine solche Delegation wird ausnahmslos Art. 155 U 4 des Vertrages angegeben [1]. Es herrscht auch weitgehend Einigkeit darüber, daß der Rat nicht nur Befugnisse die der Wahrnehmung verwaltender und überwachender Aufgaben dienen, übertragen könne [2], sondern daß er auch in gewissem Umfang Rechtssetzungsbefugnisse delegieren könne [3].

Ausgehend von der Annahme, daß es sich bei den Kommissionsbefugnissen im sekundären Gemeinschaftsrecht um vom Rat delegierte Befugnisse handelt, kommt die h.M. zu folgenden weiteren Ergebnissen: Ob der Rat eine Zuständigkeit auf die

---

1) Reuter, organisations, S. 215; Wohlfarth, Kommentar, Art. 155 Anm. 7; Houben, S. 67 und 209; Olmi, SEW 1962, 281 ff; Rabe, S. 26 und 108 ff; Everling, Festschrift für Ophüls, S. 35; Möller, S. 88; Bruns, S. 126; Glaesner, DöV 1959, 656; Dehousse, aspects; S.46; Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 155 Anm. 10; Wirsing, EA 1964, 86 ff; **ders.**, Wirtschaftsverwaltung, S. 138; Amtliche Begründung der Bundesregierung a.a.O., zu Art. 155; Maas, SEW 1967, 2 ff; Lassalle, Cahiers 1968, 405; auch die Kommission geht hiervon aus, wenn sie z.B. in ihren VO Nr. 27 (ABl. 1118/62) und 99/64 (ABl. 2268/64) in den Erwägungen Art. 155 ausdrücklich erwähnt.

2) Das ist aber nach Wohlfarth, Kommentar, Art. 155 Anm. 7 in erster Linie der Sinn dieser Vorschrift.

3) Das betont vor allem Rabe, S. 108; ihm folgend Maas, SEW 1967, 3

Kommission übertragen wolle, liege allein in seiner Hand [1] bzw. seinem Ermessen [2]. Typisch ist insofern die Ansicht des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments: Da dem Rat ... die Möglichkeit geboten ist, bestimmte Befugnisse einem anderen Organ zu übertragen, so ist ihm auch e o i p s o gestattet, diese Befugnisse wenn er es für erforderlich hält, für sich zu behalten [3].

Von diesem Ergebnis ausgehend ergeben sich zwei weitere Folgerungen:

1. Wenn es in der Hand des Rates liege, ob er Befugnisse übertragen wolle oder nicht, dann müsse er auch das dem gegenüber geringere Recht haben, den Erlaß von Maßnahmen durch die Kommission an bestimmte Verfahrensvoraussetzungen, z.B. die Beteiligung irgendwelcher Gremien, zu binden [4]. Eine solche eingeschränkte Ermächtigung sei rechtlich nicht zu beanstanden [5].
2. Wenn der Rat delegiere, dann könne er die Delegation auch jederzeit widerrufen [6].

Die h.M. hat lediglich Bedenken, daß der Rat zu viele von seinen Kompetenzen auf die Kommission übertragen könnte [7], um sich so der ihm vom Vertrag aufgebürdeten Verantwortung zu entziehen, wodurch das Kräfteverhältnis zwischen den beiden Organen gestört würde. Befürchtungen darüber, daß der Rat sich selbst zu viele Befugnisse vorbehält und auf diese Weise das Kräfteverhältnis stört, sind noch nicht laut geworden, da er ja - nach der h.M. völlig legitim - überhaupt von einer Übertragung absehen könnte.

---

1) So Rabe, S. 26; Lassalle Cahiers 1968, 405; Bertram, Diss., S. 93, nimmt an, der Rat könne nach seinem Belieben verfahren.
2) Everling, Festschrift für Ophüls, S. 34 f
3) Bericht des Rechtsausschusses des E.P., Dok. 110/1967, S. 9 Nr. 27 und E.P., Dok. 115/1968, S. 16 f
4) Rabe, S. 26; Everling, Festschrift für Ophüls, S. 35
5) Everling, Festschrift für Ophüls, S. 35
6) Z.B. Rabe, S. 112; Wohlfarth, Kommentar, Art. 155 Anm. 7
7) Everling, Festschrift für Ophüls, S. 35; Rabe, S. 110

II. Konsequenzen der herrschenden Meinung

Die Annahme, die Kompetenzen der Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht beruhten in jedem Falle auf einer Delegation seitens des Rates [1], führt indessen zu bedenklichen Ergebnissen. Es steht fest, daß Rat und Kommission sich im sekundären Gemeinschaftsrecht genau in dem gleichen Kräfteverhältnis gegenüberstehen müssen wie im primären Gemeinschaftsrecht, d.h. im Vertrag [2]. Das bedeutet vor allen Dingen: Es darf nicht zur Unterordnung eines der beiden Organe unter das andere kommen [3]. "Der Vertrag hat Rat und Kommission, jedes dieser beiden Organe, mit einer originären Zuständigkeit ausgestattet; keines von beiden leitet seine Zuständigkeit aus der Zuständigkeit des anderen ab"[4]. Diese feststehenden und allgemein anerkannten Prinzipien [5] sind aber mit der Annahme, es liege in jedem Falle einer Kommissionsbefugnis im sekundären Gemeinschaftsrecht eine Delegation vor, schlechthin unvereinbar; denn die Kommission würde ihre gesamten Befugnisse im sekundären Gemeinschaftsrecht p e r d e f i n i t i o n e m vom Rat ableiten müssen. Delegierte Befugnisse sind abgeleitete Befugnisse. Das wäre erträglich, wenn die h.M. nicht annehmen würde, die Delegation stände immer im Ermessen des Deleganten, das ist des Rates [6], sondern wenn sie bezüglich der Frage, ob und wie-

---

1) Gaudet, problèmes, S. 279; "L'Art. 155 donne un pouvoir général au Conseil de déléguer à la Commission des mesures d'exécution".
2) Noël und Etienne, MC 1967, 131 (Nr. 10) führen das auf die "Kohärenz der in der Gemeinschaft bestehenden Rechtsordnung zurück"; vgl. auch Catalano, Comunità, S. 46
3) Münch, Systematik, S. 352
4) Hallstein, Rede, S. 12
5) A.A. Dahm, Bd. 2, S. 680
6) A.A. nur von der Groeben - von Boeckh, Art. 155 RdNr. 14; Noël und Etienne, MC 1967, 131 (Nr. 9): "Plus qu'une faculté, c'est une directive que l'article 155 donne au Conseil".

viel zu delegieren sei, feste Regeln anerkennen würde, die sich in der Tat zum Teil aus dem Vertrag entnehmen lassen. Statt dessen wird angenommen, daß der Rat die Delegation jederzeit widerrufen könne. Diese Annahme ist vom Standpunkt der klassischen Delegationslehre aus durchaus folgerichtig.

Der nächste folgerichtige Schritt der h.M. ist die Annahme, daß der Rat, wenn er schon die Kommissionsbefugnisse widerrufen könne, ohne weiteres auch die auf Grund dieser delegierten Befugnisse erlassenen Maßnahmen ändern oder beseitigen könne [1].

Hier wird deutlich, daß die Konstruktion der Delegation die Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht geradewegs in ein Unterordnungsverhältnis zum Rat führt; denn wie sonst soll man die Macht des Rates bezeichnen, nach Belieben Kommissionsbefugnisse zu schaffen oder zu beseitigen und Kommissionsmaßnahmen zu ändern oder aufzuheben.

Hier wird bisweilen geltend gemacht [2], der Vertrag selbst kenne Vorbilder, nämlich die Art. 73 Abs. 1 U 2 und 108 Abs. 3 U 2, in denen der Rat Kommissionsmaßnahmen aufheben oder abändern könne [3]. Es handelt sich dabei jedoch um genau abgegrenzte Fälle, zu denen eine Analogie aus folgenden Gründen nicht oder nicht generell möglich ist: Die Kommission hat in diesen Fällen, in denen es um die Anwendung von Schutzklauseln geht, sehr weitreichende Kompetenzen mit erheblicher wirtschaftlicher und politischer Bedeutung auf solchen Gebieten, die lediglich einer Koordinierung unterworfen sind, d.h. grundsätzlich Angelegenheiten der Mitgliedstaaten bleiben [4]. Da Kompetenzen von solcher Tragweite normalerweise

---

1) Rabe, S. 112: "Gegen die Abänderung der auf Grund einer Ratsermächtigung erlassenen Kommissionsvorschriften mögen keine Bedenken bestehen, da der Rat ja auch die Ermächtigung selbst widerrufen könnte."
Ähnlich Wohlfarth, Kommentar, Art. 155 Anm. 7; a.A. Maas, SEW 1967, 5

2) So Olmi, SEW 1962, 288

3) Hier wäre evtl. noch Art. 3 Abs. 3 des Erdölprotokolls zu nennen.

4) Vgl. oben S. 17ff

dem Rat vorbehalten sind und in diesen Fällen die Kommission die Zuständigkeit nur erhielt, weil sie allgemein für die Anwendung der Schutzklauseln zuständig sein sollte, ist eine solche Einschränkung der Kommissionsbefugnis verständlich, muß aber auf die angegebenen Fälle beschränkt bleiben. Modell für neuzuschaffende Kompetenzen können diese Vorschriften nur sein, wenn es um gleichgelagerte Fälle geht, wobei eine restrektive Auslegung geboten ist [1].

Die h.M. hätte konsequenterweise noch einen Schritt weitergehen müssen. Wenn sie sagt: Da der Rat die Delegation widerrufen kann, kann er auch die auf ihr beruhenden Vorschriften ändern oder aufheben, dann hätte sie fortfahren müssen: Wenn der Rat aber Kommissionsmaßnahmen, die auf einer Delegation beruhen, ändern oder aufheben kann, dann muß es ihm auch unbenommen bleiben, der Kommission Weisungen darüber zu erteilen, wie die betreffenden Kommissionsmaßnahmen abgefaßt werden sollen. Andernfalls könnte er sie sowieso in seinem Sinne aufheben oder abändern. Dieses möglichst frühe Eingreifen des Rates hätte immerhin noch den Vorteil größerer Rechtssicherheit für sich. Die h.M. kann aber diesen Schritt nicht tun, weil sonst zu deutlich würde, daß die Kommission durch eine derartige Verwendung der Delegation in Abhängigkeit zum Rat gerät, und das wäre mit der in Art. 157 festgelegten Unabhängigkeit der Kommission, die ja nicht nur für das primäre Gemeinschaftsrecht gelten kann, unvereinbar [2].

Die h.M. übersieht ferner, daß nach ihrer Ansicht die Kommission durch die Delegation zwar zuständig wird, der Rat aber seine Zuständigkeit dadurch, daß er die Kommissionsmaßnahmen

---

1) Einzelheiten unten S. 185

2) Daß die Gefährlichkeit einer derartigen Verwendung des Delegationsbegriffs bisher so wenig deutlich geworden ist, liegt daran, daß der Rat von der ihm angeblich zustehenden Macht noch keinen Gebrauch gemacht hat, weil er möglicherweise selbst nicht von der Legalität dieser Macht überzeugt ist. Mit der verstärkt nationalstaatlichen Einstellung einiger Mitgliedstaaten ist aber ein entsprechendes Handeln des Rates nicht mehr ausgeschlossen. Die Argumente für sein Handeln könnte der Rat dieser Delegationslehre entnehmen.

abändern oder beseitigen kann, gar nicht verliert. Eine solche konkurrierende Zuständigkeit ist jedoch nicht unproblematisch [1].

Da die Annahme, die Kommissionsbefugnisse im sekundären Gemeinschaftsrecht seien schlechthin auf eine Delegation seitens des Rates zurückzuführen, in ihren Konsequenzen fundamentalen Prinzipien des Vertrages widerspricht, ist sie zumindest in der bisher propagierten Form sehr zweifelhaft. Es ist daher angezeigt nachzuprüfen, inwieweit die Kommissionsbefugnisse im sekundären Gemeinschaftsrecht überhaupt auf einer Delegation beruhen. Falls man dies bejaht, ist festzustellen, wie diese Delegation im Gemeinschaftsrecht ausgestaltet oder auszugestalten ist und ob sie bisher richtig gehandhabt worden ist [2].

Da ein eigener Begriff der Delegation im Gemeinschaftsrecht nicht existiert und sich auch aus dem Vertrag heraus nicht gewinnen läßt, ist es erforderlich, zur Ausfüllung dieser Lücke auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zurückzugreifen [3] [4].

---

1) Zum Ganzen vgl. Triepel, S. 53 ff im Sinne der h.M., dagegen Obermayer, JZ 1956, 629; Einzelheiten unten S. 123 f

2) Bedenken gegen die Handhabung der Delegation im Gemeinschaftsrecht haben bisher Merkel, S. 97 ff, 102 ff, Däubler, DöV 1966, 661 und Wirsing, EA 1964, 86 geltend gemacht. Diese Bedenken stehen mit dem Problem im Zusammenhang, ob der Rat zur Beseitigung der Delegation eines Kommissionsvorschlags bedürfe. Dumon, S. 78, erklärt die Delegation mit dem Geist des Vertrages für unvereinbar, kommt aber gleichwohl zu dem Ergebnis, daß der Rat die Kommission mit der Anwendung der von ihm erlassenen Normen beauftragen kann, allerdings ohne sich hierbei auf Art.155 U 4 zu stützen.

3) Dabei geht es zunächst nur darum, die wesentlichen Züge der Delegation von Befugnissen festzustellen, ohne daß es dabei auf die Unterscheidung "Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen" - "Delegation von Verwaltungsbefugnissen" ankommt. Auf Einzelheiten und unterschiedliche Meinungen wird - soweit erforderlich - im weiteren Verlauf der Untersuchung eingegangen.

4) Ausführlicher über die bei der Vertragsauslegung, insbesondere der Lückenfüllung zu berücksichtigenden Regeln unten S. 113

III. Wurzeln der herrschenden Meinung

1. Im deutschen Recht

Seine maßgebliche und bis heute wirksame Ausprägung hat der Begriff der Delegation im öffentlichen Recht von Triepel[1] erfahren. Triepel versteht unter Delegation im öffentlichen Recht "den Rechtsakt, durch den der Inhaber einer staatlichen Zuständigkeit, also der Staat oder eines der Staatsorgane, seine Kompetenz ganz oder z.T. auf andere Subjekte überträgt". Delegation bedeute Kompetenzverschiebung und zwar enthalte sie, im strengen Sinne genommen, gleichzeitig Abschiebung und Zuschiebung einer Zuständigkeit, beides beruhend auf dem Willen dessen, der an Zuständigkeit verliert. Dabei sei Delegation immer Abschiebung eigener Zuständigkeit. Wenn der Begriff der Delegation irgendwie sinnvoll sein solle, so müsse der Delegant das, was er einem anderen überläßt, selbst zu tun an sich in der Lage sein. Die delegierende Norm müsse fähig sein, den Inhalt der berufenen Norm selber zu setzen [2] Der Delegant müsse mithin eine Zuständigkeit besessen haben, über die er nunmehr "verfügt" [3]. Die Zuständigkeit des Delegatars werde um das übertragene Stück erweitert [4].

Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine rechtsgeschäftliche Übertragung [5], sondern um die Änderung der objektiven

---

1) Zum Folgenden vgl. Triepel, S. 23, ähnlich S. 83. Auf das Schrifttum vor Triepel, z.B. auf Jellinek, Laband, Anschütz und Thoma wird nicht eingegangen, da es einerseits von Triepel vollständig abgehandelt wurde, andererseits heute über keinen Einfluß auf diese Frage mehr verfügt.
2) Triepel, S. 67; Obermayer, JZ 1956, 625
3) Triepel, S. 28, will aber die Zuständigkeit nicht als subjektives Recht verstanden wissen.
4) Im gleichen Sinne und unter Berufung auf Triepel bzw. Obermayer wird die Delegation verstanden von Obermayer, JZ 1956, 625 ff; Rasch, DöV 1957, 337 ff; Spanner, DöV 1962, 342; Bundesverwaltungsgericht, DöV 1962, 340; Ballreich, S. 332, Fußnote 21; Geck, S. 230, 253, 260, Fußnote 4; H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, § 72 IV b 2
5) Triepel, S. 28

Zuständigkeitsordnung [1]. Denn da die Zuständigkeiten auf den Organisationsnormen beruhen, können sie nur durch Änderung der ihnen zugrunde liegenden Organisationsnormen übertragen werden [2]. Eine echte Delegation setzt also eine bestehende Kompetenzregelung voraus, an der eine Änderung vorgenommen wird [3]. Diese Änderung, d.h. die Delegation, kann selbst nur durch Rechtssetzung geschehen. Die die Delegation aussprechenden Rechtssätze unterliegen dabei den allgemeinen Rangregeln, d.h. sie können durch einen höherrangigen oder durch einen neueren gleichrangigen Rechtssatz abgeändert oder aufgehoben werden.

Damit läßt sich sagen, daß die bisherigen Delegationslehren im Gemeinschaftsrecht und die im staatlichen deutschen Recht übereinstimmen [4].

2. Im französischen Recht [5]

Im französischen Recht wird die Delegation von Befugnissen ("délégation de pouvoirs" oder "délégation de compétences") [6] im wesentlichen genauso gesehen wie im deutschen Recht. Auch im französischen Recht liegt eine Delegation dann vor, wenn

---

1) Triepel, S. 29, 88, 110, 127; Kuhne, S. 41; Barbey, S. 52: Die Lösung einer Zuständigkeit von ihrem Subjekt kann nur durch Beseitigung der Geltung der gewährenden Norm herbeigeführt werden; ähnlich Barbey, S. 68; Obermayer, JZ 1956, 626; H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, § 72 IV b 2; Müller, DöV 1964, 334, insbesondere Fußnote 48, der auf die Einhelligkeit der h.M. hinweist. Rasch, Verwaltungsorganisation, S. 170, spricht - sachlich übereinstimmend - von der Änderung der Zuweisungsnormen. Zugleich kritisiert er die Terminologie der h.M.
2) Rasch, DöV 1957, 337 Fußnote 6
3) Kuhne, S. 16 ff; Triepel, S. 80, 85; Obermayer, JZ 1956, 626; Bundesverwaltungsgericht und Spanner in DöV 1962, 341 und 342
4) Auf die Frage, ob der Delegant seine Zuständigkeit verliert oder ob er neben dem Delegatar zuständig bleibt, d.h. ob es sich um eine vollständige oder nur um eine konservierende Delegation handelt, wird unten S. 123 f eingegangen.
5) Ausführlich dazu die Monographie von Zilemenos.
6) Über die "délégation de signature" vgl. unten S. 149 ff

ein Organ seine Befugnisse auf ein anderes Organ überträgt [1]. Und zwar muß es sich um die Übertragung eigener Zuständigkeiten handeln. Man könne nicht etwas übertragen, was man selbst nicht habe [2]. Im engeren Sinne bedeute Delegation, daß ein Zuständigkeitsträger die Initiative ergreift [3] und beschließt, daß ein anderes Organ für eine gewisse Zeit über diese Zuständigkeit verfügen könne, ohne daß insoweit die ursprüngliche Zuständigkeit vollkommen aufgehoben würde [4]. Die delegierte Zuständigkeit habe immer einen Ausnahmecharakter, sei Abweichung von der normalen Zuständigkeitsordnung [5]. Die Delegation ist damit auch im französischen Recht mit einer Abänderung der bestehenden regelmäßigen Zuständigkeitsordnung verbunden [6] [7].

---

1) Vgl. Groshens, S. 200: "toute délégation est toujours un transfert de compétences". Ebenso Auby - Drago, Nr. 1074 (S.572); Odent, S. 872; Zilemenos, S. 58;
2) Groshens, S. 200: "...le délégant ne peut en tout état de cause transférer une compétence plus étendue que celle qu'il possède". Ähnlich Auby - Drago, Nr. 1074 (S. 574); siehe auch Groshens, S. 202; ebenso Puisoye, actualité juridique, 1960, S. 70
3) Groshens, S. 179; a.A. Odent, S. 873, ihm folgend Zilemenos, S. 59. Nach diesen Autoren kann auch die hierarchisch übergeordnete Behörde die Delegation verfügen. Das kann allerdings - wenn überhaupt - nur für die Delegation von Verwaltungsbefugnissen (délégation administrative) gelten.
4) Odent, S. 873: "... enfin, une délégation doit toujours n'être que partielle: une autorité ... ne peut pas légalement se décharger de toutes ses attributions, ..." Auby - Drago, Nr. 1074 (S. 574): "...une autorité ne peut pas déléguer la totalité de ses attributions." Das ist auch für Groshens, S. 200, selbstverständlich; ebenso Zilemenos, S. 60
5) Groshens, S. 202
6) Dazu Zilemenos, S. 37: "La délégation de pouvoirs concerne la modification de l'aménagement des compétences..." ähnlich Zilemenos, S. 55; Auby - Drago, Nr. 1074 (S. 573); Waline, Nr. 750 (S. 458); Odent, S. 874; Groshens, S. 202
7) Eingehend zum Ganzen auch De Caterini mit weiteren Nachweisen

3. Im italienischen Recht [1]

Auch im italienischen Recht wird die Delegation verstanden als "Übertragung der Ausübung eigener Funktionen auf andere" [2]. Daß der Delegant in der Entscheidung darüber, ob er delegieren wolle oder nicht, frei sei, wird zwar in der italienischen Literatur nicht ausdrücklich betont, aber dennoch ohne weiteres vorausgesetzt [3]. Auch im italienischen Recht wird die Delegation von Befugnissen als Änderung der allgemeinen Zuständigkeitsnormen betrachtet [4].

4. Im Recht der Benelux-Staaten

Besonders klar ist der Vorgang der Delegation im niederländischen Recht definiert, wo unter Delegation von Befugnissen zu verstehen ist "die Übertragung von Befugnissen, die einem bestimmten Organ gegeben sind, auf ein anderes Organ, das die ihm übertragenen Befugnisse als eigene ausübt" [5]. Darin liegt zwangsläufig auch eine Änderung der Zuständigkeitsordnung [6]. Die Delegation von Befugnissen ist unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, aber niemals zwingend vorgeschrieben, so daß auch hier der Delegant über einen freien Willen verfügt [7] [8].

Im belgischen [9] und im luxemburgischen [10] Recht bestehen insoweit keine Besonderheiten.

---

1) Dazu vor allem die Studie von Franchini und die Erklärungen von Miele; siehe auch die Nachweise bei De Caterini, S. 4, Fußnote 1
2) Franchini, S. 12: "... il trasferimento in altri dell' esercizio di funzioni proprie". Ähnlich Miele, Nr. 4 (S. 908); Franchini, S. 77, bekräftigt, daß man nur das übertragen könne, was man selbst besitze.
3) Vgl. s.Z. Miele, Nr. 5, (S. 909) der den Delegationsakt als Disposition bezeichnet; vgl. auch Miele Nr. 8 (S.913); Franchini, S. 73
4) Vgl. Franchini, S. 77; Giannini, S. 335 ff
5) Vgl. den Rapport van de Commissie, S. 24
6) Vgl. den Rapport van de Commissie, S. 30
7) Vgl. den Rapport
8) Siehe van der Pot, S. 368 ff
9) Vgl. Buttgenbach, Nr. 109 (S.115); Mast, Précis, Nr. 24 (S. 15) und vor allem Mast, Delegatie, S. 737 ff, 752
10) Vgl. Majerus, S. 118 ff

5. Zwischenergebnis

Damit ist die Delegation von Befugnissen im Recht der Mitgliedstaaten übereinstimmend von drei Hauptmerkmalen gekennzeichnet:

a) Nur eine eigene Zuständigkeit kann delegiert werden, d.h. eine Zuständigkeit, die der Delegant auszuüben selbst berechtigt ist.
b) Die Delegation beruht auf dem freien Willen des Delegaten.
c) Die Delegation bewirkt eine Änderung der Zuständigkeitsordnung.

Es ist daher angebracht, auch im Gemeinschaftsrecht nur dann von einer Delegation von Befugnissen zu sprechen, wenn diese drei Merkmale im wesentlichen vorliegen, wobei eine gewisse Modifizierung und Anpassung an die Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts nicht ausgeschlossen ist.

Ob diese Merkmale bei den Akten, durch die die Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht eine Zuständigkeit erhält, vorliegen, ob also die Kommissionsbefugnisse im sekundären Gemeinschaftsrecht immer auf einer Delegation beruhen, ist im Folgenden zu prüfen.

IV. Ablehnung der herrschenden Meinung für den Regelfall der Kommissionszuständigkeit

1. Fehlen der Delegationsvoraussetzungen

a) Keine Übertragung eigener Zuständigkeit

Es wird sich erweisen, daß der Begriff der Delegation, so wie er von den staatlichen Rechtsordnungen begriffen wird, für das Recht der EWG nicht in der bisherigen Art und dem bisher geschehenen Umfang verwendet werden kann.

Wenn, wie gezeigt wurde, Delegation bedeutet, daß ein Organ (der Rat) seine Zuständigkeit auf ein anderes Subjekt (die Kommission) überträgt, und zwar seine eigene Zuständigkeit

überträgt [1], dann ist schon das Vorliegen dieses Merkmals für den Regelfall der Kommissionsbefugnisse im sekundären Gemeinschaftsrecht fraglich. Denn es ist nicht ohne weiteres ersichtlich, welche eigenen Zuständigkeiten der Rat auf die Kommission überträgt [2].

Die bisherigen Untersuchungen haben eindeutig ergeben, daß eine Gewaltenteilung im herkömmlichen Sinne in der Gemeinschaft nicht besteht [3]. Die Trennungslinie zwischen den beiden Organen besteht vielmehr darin, daß der Rat zum Erlaß politisch und wirtschaftlich bedeutsamer Entscheidungen zuständig ist, während die Kommission solche Entscheidungen trifft, die im wesentlichen unpolitischer, also mehr technischer oder administrativer Natur sind. Es hat sich ferner gezeigt, daß sowohl der Rat als auch die Kommission aus eigenem originärem Recht Normen [4] und Einzelakte erlassen können [5], was eine Gleichbehandlung der Befugnisse zum Erlaß von Normen mit denen zum Erlaß von Einzelakten möglich macht. Deshalb müssen insbesondere auch Rechtssetzungsbefugnisse der Kommission nicht unbedingt vom Rat delegiert sein, während im nationalen Bereich Rechtssetzungsbefugnisse der Exekutive immer von der Legislative delegiert worden sind [6].

Ausgangspunkt für die Untersuchung, ob der Rat seine Befugnisse delegiert, wenn die Kommission in Ratsvorschriften mit

---

1) Nach EuGH Bd. IV, S. 43 f (RS 9/56) können keine weitergehenden Befugnisse übertragen werden, als sie der übertragenden Behörde nach dem Vertrag selbst zustehen. Zustimmend Reuter, organes, S. 426

2) Vgl. dazu auch Reuter, organisations, S. 214: "Une délégation ne pourrait investir l'autorité délégataire de pouvoirs différents de ceux que l'autorité déléguante possède en vertu du traité, notamment en ce qui concerne les garanties de motivation, de publicité et de recours contentieux."

3) Vgl. dazu oben S. 12 ff, 61 ff

4) Daß dabei ein rechtlicher Unterschied zwischen den Rats- und Kommissionsverordnungen nicht besteht, hat zuletzt Möller, S. 112 f mit weiteren Literaturangaben nachgewiesen.

5) Das geht schon aus der Formulierung des Art. 189 EWGV hervor.

6) Anders z.T. im französischen Recht; siehe unten S. 115 ff

Zuständigkeiten ausgestattet wird, muß demnach die im Vertrag klar durchgeführte Funktionsteilung, nicht die herkömmliche Gewaltenteilung sein.

Da Gegenstand einer Delegation stets nur eine eigene Zuständigkeit des Deleganten sein kann, kommt es auf die Frage an, ob der Rat die Befugnis die in den Ratsverordnungen als Kommissionsbefugnis erscheint, auch selbst hätte ausüben können, und zwar geht es dabei einzig und allein um das rechtliche Können [1]. Ein solches rechtliches Können des Rates ist nur zu bejahen, soweit es um Entscheidungen politischen Inhalts geht. Es ist zu verneinen, wenn die politische Problematik geringfügig oder bereits durch die auszuführende oder zu vollziehende Norm vorab entschieden ist. Würde man dem Rat das Recht zugestehen, in seinen Verordnungen auch alle unpolitischen Details zu regeln, so daß für die Kommission praktisch kein Tätigkeitsbereich mehr bliebe, dann ergäbensich daraus schwerwiegende Verletzungen des viel berufenen Kräfteverhältnisses zwischen den beiden Organen. Der Rat würde in eine vom Vertrag festgelegte Domäne der Kommission einbrechen und damit gegen ein fundamentales Vertragsprinzip verstoßen [2]. Damit kann festgestellt werden, daß der Rat nicht das Recht hat, Maßnahmen auch dann zu erlassen, wenn es nicht um die Entscheidung politischer Fragen geht, Hat er dieses Recht aber nicht, dann kann er es auch nicht delegieren [3]. Damit kann für die Kommissionszuständigkeiten im sekundären Gemeinschaftsrecht, die keine nennenswerte politische Tragweite haben - und das ist der Großteil aller Kommissionszuständigkeiten -, nicht von einer Delegation gesprochen werden, weil der Rat nur politische Befugnisse auf die Kommission delegieren könnte.

---

1) Der Delegant muß das, was er einem anderen überläßt, selbst zu tun an sich imstande sein; Triepel, S. 67.
2) EuGH Bd. IV, S. 44 (RS 9/56)
3) Triepel schreibt auf S. 67: "Eine delegierende Norm muß fähig sein, den Inhalt der berufenen Norm selber zu setzen". Diese Fähigkeit hat der Rat, soweit es sich um unpolitische Maßnahmen handelt, nicht. Triepel, S. 61: "Wirklich delegierend kann der Gesetzgeber nur die Zuständigkeit zur Gesetzgebung".
Wirklich delegieren kann der Rat nur die Zuständigkeit zum Erlaß politisch bedeutsamer Maßnahmen.

b) Fehlender freier Wille des Rates

Die Annahme, bei den der Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht eingeräumten Zuständigkeiten handele es sich immer um solche, die der Rat auf die Kommission delegiert habe, müßte nach dem von der herrschenden Meinung verwendeten Delegationsbegriff nicht nur am Fehlen der ursprünglichen Ratszuständigkeit für die angeblich delegierten Befugnisse scheitern. Es würde vielmehr auch an dem zweiten Erfordernis einer Delegation, nämlich dem freien Willen des Deleganten, d.h. des Rates fehlen. Unterstellt man einmal, es würde sich trotz der unter a) gefundenen Ergebnisse immer um eine Übertragung durch den Rat handeln, dann würde diese Übertragung gleichwohl nicht auf dem freien Willen des delegierenden Rates beruhen. Hier tritt wieder die Bedeutung des Vorschlagsrechts hervor. Die Übertragung geschähe nämlich gemäß Art. 149 Abs. 1 in den seltensten Fällen allein auf Grund eines entsprechenden Willens des Rates. Vielmehr ist der konstitutive Wille der Kommission in Form des Vorschlags in aller Regel mitbeteiligt, wenn nicht ausschlaggebend. Es ist bekannt, daß einige der Mitgliedstaaten in neuerer Zeit der Schaffung von Kommissionszuständigkeiten, d.h. jeglicher Stärkung der Kommission mehr oder weniger ablehnend gegenüberstehen. Es tritt daher oft der Fall ein, daß die Kommission Zuständigkeiten gegen den Willen eines Teils der Ratsmitglieder erhält. Wenn von vernherein klar ist, daß die für eine Abänderung des entsprechenden Kommissionsvorschlags erforderliche Einstimmigkeit nicht erreicht werden wird, findet man sich mit der "Übertragung der Zuständigkeit" auf die Kommission ab. Das Vorschlagsrecht verhindert also in vielen Fällen einen freien Willen des Deleganten. Zwar könnte sich der Rat einstimmig über den Delegationsvorschlag hinwegsetzen [1] gerade weil dazu aber Einstimmigkeit erforderlich ist, ist er in seiner Entscheidung nicht wirklich frei.

---

1) Art. 149 Abs. 1

Frei wäre er dann, wenn er die Delegation durch einfache ad-hoc-Entscheidung entgegen dem Kommissionsvorschlag ablehnen könnte [1]. Das kann er aber nicht.

Die Vorschläge sind nur dann für den Rat nicht bindend, wenn die Kommission die Delegation von Befugnissen zum Erlaß politisch bedeutsamer Entscheidungen vorschlägt [2], soweit solche Vorschläge nicht zur Erreichung der Vertragsziele geboten sind, da die Kommission sonst gegen das Funktionsteilungsprinzip und damit gegen den Vertrag verstoßen würde. Solche Vorschläge sind indessen sehr rar.

Damit würde es nach einer konsequent durchgeführten herrschenden Meinung neben dem Merkmal der Übertragung in der Regel auch am Merkmal des freien Willens des vermeintlichen Delegaten fehlen. Es würde sich daher auch aus diesem Grunde nicht um eine Delegation handeln [3].

c) Keine Änderung der Zuständigkeitsordnung

Die h.M. geht zu Recht davon aus, daß mit der Delegation immer eine bestehende Zuständigkeitsordnung geändert wird. Auch an diesem Delegationserfordernis fehlt es indessen. Für die Befugnisse der Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht bestand überhaupt noch keine Ordnung. Die konkrete Zuständigkeitsordnung entsteht erst mit der Zuständigkeit, d.h. mit der Annahme der zuweisenden Ratsvorschrift. Von einer Änderung kann insofern nicht die Rede sein [4].

---

1) Das kann je nach Lage mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit der Fall sein. Die qualifizierte Mehrheit ist u.U. leichter zu erreichen als die einfache Mehrheit.
2) Auch das gilt indessen nicht uneingeschränkt; vgl. oben S.59ff und unten S.89
3) Damit ist eine Delegation allerdings nicht schlechthin ausgeschlossen; denn das Merkmal des freien Willens muß entsprechend den Eigentümlichkeiten des Gemeinschaftsrechts modifiziert werden. Dazu unten S. 131 ff
4) Das ist sehr klar im niederländischen Recht formuliert worden. So heißt es im Rapport van de Commissie, S. 26: Delegation ist eine Übertragung von Befugnissen. Darin unterscheidet sie sich von der Zuweisung (attributie). Bei der Zuweisung kann von Übertragung nicht gesprochen

Fortsetzung S. 80

Geht man von der abstrakten Zuständigkeitsordnung aus, dann tritt eine Änderung nur dann ein, wenn die Kommission eine politisch bedeutsame Entscheidungsbefugnis erhält.

2. Zwischenergebnis

Damit ist für den Regelfall der Kommissionszuständigkeit im sekundären Gemeinschaftsrecht keines der Merkmale, die für eine Delegation typisch und notwendig sind, erfüllt. Es ist daher angebracht, diesen Verwirrung stiftenden Begriff [1] für die aufgezeigte Regelzuständigkeit fallen zu lassen und den Vorgang der Schaffung neuer unpolitischer Kommissionskompetenzen durch in Ratsvorschriften enthaltene Normen als rechtssatzmäßige Zuweisung zu bezeichnen [2].

Fortsetzung Fußnote 4) von S. 79

werden, weil dabei durch das Recht eine vorher nicht vorhandene Befugnis neu geschaffen wird.
Auch Mast, Delegatie, S. 737 ff legt auf diese Unterscheidung Wert; ebenso wohl Ventura, S. 70 wenn er feststellt: "Les actes normatifs adoptés peuvent attribuer le pouvoir soit à la Commission, soit au Conseil ...".

1) Man fühlt sich an die Worte Triepels S. 1 und 2 erinnert: "Hier wird eine begriffliche Konstruktion unbesehen zur Ausfüllung vermeintlicher Lücken des geschriebenen Rechts gebraucht. Bei der Verwendung des Begriffs der Delegation im öffentlichen Recht ist seit langem eine bedenkliche Oberflächlichkeit an den Tag getreten, obwohl gerade dieser Begriff zu denen gehören sollte, die mit größter Vorsicht aufgenommen werden müssen. Zu den Unklarheiten über den Begriff gesellt sich eine ungemeine Freigebigkeit in seinem Gebrauch. Was man schon alles auf den Namen Delegation getauft hat, ist geradezu erstaunlich".

2) 1. Der Delegationsbegriff bei Kuhne

Kuhne sieht die Delegation nicht als Übertragung einer Zuständigkeit an, sondern nach ihm "muß die Delegation verfassungsmäßiger Organkompetenzen begriffen werden als Verschiebung von Kompetenzgrenzen".
Eine Kompetenzgrenzenverschiebung würde also nur vorliegen, wenn der Rat der Kommission politische Entscheidungsbefugnisse einräumen würde. Da er das in der Regel nicht tut, hält er sich an die Kompetenzgrenzen, so daß auch nach Kuhne eine Delegation nicht vorliegt.

Fortsetzung S. 81

V. Rechtssatzmäßige Zuweisung

1. Voraussetzungen der Zuweisung

a) Keine Übertragung eigener Zuständigkeit

Es handelt sich in den Fällen, in denen die Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht die Befugnis erhält, tätig zu werden, ohne echte politische Entscheidungen fällen zu können - und das ist die ganz überwiegende Mehrzahl aller Kommissionszuständigkeiten -, nicht um Delegation von Befugnis-

---

Fortsetzung Fußnote 3) von S. 80

2. Der Delegationsbegriff bei Barbey
Barbey stört sich vor allem - und wohl mit Recht - an der Konstruktion der Delegation als "Übertragung einer Zuständigkeit". Eine Zuständigkeit könne nicht losgelöst von einem Zuständigkeitsträger gedacht werden. Die zu delegierende Zuständigkeit würde beim Deleganten untergehen und beim Delegatar neu entstehen.
Barbey unterscheidet drei Normen, die zur Begründung einer außerordentlichen Zuständigkeit (Delegation) vorliegen müssen:

a) Eine Regelnorm, die bestimmt, welches Organ regelmäßig zuständig ist.
b) Eine Delegationsnorm von mindestens dem Range der Regelnorm, die bestimmt, durch welche Rechtssätze der Satz des Vorranges der ranghöheren vor der rangniederen Norm ausnahmsweise durchbrochen wird und die Regelnorm außer Anwendung gesetzt werden kann, und welches Subjekt ausnahmsweise anstelle des Regelsubjektes tätig werden kann.
c) Eine delegierende Norm von niedrigerem Rang als die Regelnorm und die Delegationsnorm, und von der in der Regelnorm bezeichneten Art, die den in der Regelnorm organisatorisch geregelten Aufgabenbereich gemäß Gestattung der Delegationsnorm einem anderen, d.h. durch die Regelnorm ausgeschlossenen, Subjekt zuweist. (Seite 76)

Nach Barbeys Schema müßte eine Delegation im EWG-Recht also folgendermaßen aussehen: Der Vertrag stellt eine Regelzuständigkeit auf, z.B. Art. 43 Abs. 2: Der Rat erläßt auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik.

Der Vertrag muß gleichzeitig eine Delegationsnorm enthalten: als solche soll - einstweilen ohne nähere Prüfung - Art. 155 U 4 angesehen werden.
Der Rat setzt in einer seiner Verordnungen die Kommission zur Vornahme von Maßnahmen ein, die ebenfalls der Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik

Fortsetzung S. 82

sen, sondern um eine rechtssatzmäßige Zuweisung dieser Befugnisse [1]. Die entsprechenden Kommissionsbefugnisse sind nicht vom Rat abgetrennt und auf die Kommission übertragen worden; denn der Rat hatte diese Zuständigkeiten ja gerade

---

Fortsetzung Fußnote 3) von S. 81

dienen und dabei einen gewissen politischen Inhalt haben. Er begründet damit eine von der Regelzuständigkeit, nämlich seiner eigenen, abweichende außerordentliche Kommissionszuständigkeit und setzt die Regelnorm des Art. 43 Abs. 2 insoweit außer Anwendung.
Es fällt schwer, in der Befugnis der Kommission, z.B. Abschöpfungsbeträge an Hand genau bestimmter Kriterien festzusetzen (vgl. Art. 13 Abs. 5 und 14 Abs. 4 der VO Nr.120/67 EWG (ABl. 2269/67)), d.h. eine Rechenaufgabe auszuführen, eine für die Kommission außerordentliche Zuständigkeit zu erblicken. Es wäre vielmehr als außerordentlich zu betrachten, wenn der Rat diese Rechenaufgabe ohne politischen Spielraum zu lösen hätte.

1) Auf die fehlerhafte Anwendung des Begriffs der Delegation auf den Parallelfall im nationalen Recht weisen vor allem Triepel, S. 3 und 60 und Obermayer, JZ 1956, 625 hin. Ebenso Mast, Précis, Nr. 16 (S.11); Mast, Delegatie, S. 753: "Les deux notions (délégation) et (attribution) sont souvent confondues; il arrive fréquemment qu'on appelle délégation de pouvoirs ce qui est en réalité une attribution de pouvoirs"; siehe auch S. 745.
Obermayer und Triepel gehen zwar von dem Fall aus, daß der Gesetzgeber in seinen Gesetzen Vollzugsbefugnisse festlegt. Die Problematik bei dem hier vorliegenden Fall und dem, den Triepel und Obermayer im Auge haben, ist aber insofern der gleiche, als Kern des Problems jedesmal die sog. Delegation von Befugnissen ist, die dem Deleganten selbst gar nicht zustehen. So meint Triepel, S. 3: Es ist etwas anderes, wenn das Gesetz eine Kompetenz begründet, namentlich wenn diese vorher noch keinem gehört hat, als wenn jemand aus seiner Kompetenz ein Stück abtrennt und auf einen anderen ablädt.
Ähnlich stellt Obermayer a.a.O. fest, daß der Gesetzgeber nicht selbst zur Vornahme von Vollzugsakten befugt sei, weshalb er derartige Kompetenzen auch nicht auf andere Organe "übertragen" könne, sondern es sei Aufgabe des Gesetzgebers, den Verwaltungsbehörden ihre Vollzugsbefugnisse rechtssatzmäßig zuzuweisen.
Ein ähnliches Beispiel gibt Mast, Précis, S. 11:
"Lorsque la loi ... attribue au gouverneur le pouvoir d'annuler les décisions des autorités communales, elle ne délègue pas des pouvoirs mais institue des compétences".
Diese Erkenntnisse haben auch für das Funktionsteilungsprinzip Gültigkeit.

nicht. Da Zuständigkeiten ohne einen Zuständigkeitsträger undenkbar sind [1], waren sie zunächst überhaupt nicht existent. Es handelt sich also um Zuständigkeiten, die erst mit der Annahme der zuweisenden Norm originär bei der Kommission entstehen [2]. Wie kann man aber Zuständigkeiten übertragen, die man eben erst zu schaffen im Begriffe steht [3]?

Das gilt nicht für die Ratsbefugnisse im sekundären Gemeinschaftsrecht; denn der Rat hätte die Maßnahmen, die er auf Grund einer in einer Ratsvorschrift ausgesprochenen Ratsbefugnis erläßt, auch schon in der die Selbstermächtigung enthaltenden Verordnung oder Richtlinie treffen können. Die Ratsermächtigungen in den Ratsvorschriften sind im Grund genommen deklaratorischer Natur. Sie gehen unmittelbar auf die vertraglichen Ratsermächtigungen zurück.

Die Zuweisung von Kommissionsbefugnissen, um die es sich hier handelt, ist scharf von der Delegation zu trennen [4]. So stellt Triepel fest, daß es bei vielen Schriftstellern zur Gewohnheit geworden sei, jede Zuweisung einer Kompetenz durch das Gesetz (im EWG-Recht entspr. Ratsvorschriften) eine Delegation zu nennen [5]. Ferner: Es liegt auf der Hand, daß diese Delegation (von Zuständigkeiten, die der Delegant nicht besitzt) keine echte Delegation ist. Sie ist keine délégation, sondern eine "attribution constitutionnelle ou législative" [6].

Da eine Unterscheidung zwischen Norm und Einzelakt für die Frage der Kompetenzverteilung und damit der Delegation unerheblich ist, kann nicht zweifelhaft sein, daß die Zuweisung

---

1) Vgl. Barbey, S. 63
2) Vgl. den Rapport van de Commissie, S. 26, zitiert oben S. 79 Fußnote 4
3) Das fragt Triepel, S. 64; ähnlich Mast, Delegatie, S.745, 753
4) Obermayer, JZ 1956, 625. Das ist vor allem auch das Anliegen von Mast, Delegatie.
5) Triepel, S. 60; ähnlich Mast, Delegatie, S. 753
6) So Triepel, S. 60, unter Berufung auf Esmein, Elements du droit constitutionnel, Bd. 2, S. 86 (1928). Ähnlich Tesauro, Bd. 1, S. 320 für das italienische Recht

ohne weiteres Befugnisse zum Erlaß sowohl von Normen als auch von Einzelakten beinhalten kann. Da jedoch die Einzelakte in der Mehrzahl unpolitisch oder durch die zugrunde liegende Norm in politischer Hinsicht vorab entschieden sind, führt das zu einer weitgehenden Kongruenz zwischen der Kommission und der Exekutive des Staatsrechts. Selbst wenn man nicht überzeugt sein sollte, daß aus dieser teilweisen Konkruenz keinerlei Folgerungen gezogen werden dürfen und daher die für die Exekutive und Legislative geltenden Grundsätze berücksichtigen möchte [1], läge auch so in den meisten Fällen keine Delegation vor, da das oben [2] Gesagte unmittelbar gelten würde.

b) Fehlender freier Wille des Zuweisenden

Natürlich fehlt dem Rat auch der freie Wille bezüglich der Zuweisung. Bei ihr ist er aber auch gar nicht erforderlich. Es ist im Gegenteil charakteristisch für die Zuweisung, daß ein "Muß" hinter dem zuweisenden Organ steht, nämlich der Wille der Verfassung oder der Gesetze. Das ergibt sich ohne weiteres aus der Existenz der Legislative und der Exekutive, also aus dem Prinzip der Gewaltenteilung [3].

Im Gemeinschaftsrecht bedeutet das: Der Rat darf keine nichtpolitischen Handlungen vornehmen, er muß sie der Kommission überweisen. Das ergibt sich aus der Existenz der beiden Organe und dem Funktionsteilungsprinzip.

---

1) Vgl. oben S. 7 Fußnote 5
2) Vgl. S. 82, Fußnote 1
3) Anderer Ansicht ist Mast, Delegatie, S. 745, der feststellt, daß Zuweisungsbefugnisse vor allem das Rechtsetzungsorgan habe, da es die Gesamtheit der Befugnisse innehabe. Das ist jedoch widersprüchlich, denn auf S. 738 und 752 schließt er sich folgender Definition der Delegation an: "... La décision par laquelle un agent public confie l'exercice d'une partie de sa compétence à un autre agent". Wenn aber das Rechtsetzungsorgan sämtliche Befugnisse innehat, dann ist jede Weitergabe dieser Befugnisse per definitionem eine Delegation. Die Legislative hat zwar die Kompetenz Exekutivbefugnisse der Exekutive zuzuweisen, sie hat aber nicht die Kompetenz, Exekutivbefugnisse selbst auszuüben.

Auf die Einschränkung des freien Willens des Rates durch das Vorschlagsrecht der Kommission kommt es daher nicht mehr an.

c) Keine Änderung der Zuständigkeitsordnung

Die Delegation von Zuständigkeiten für die Mehrzahl von Kommissionsbefugnissen wurde ferner deswegen abgelehnt, weil durch diese neuentstehenden Zuständigkeiten die Zuständigkeitsordnung nicht geändert wird. Die konkrete Zuständigkeitsordnung entsteht für den betreffenden Bereich erst mit dem Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmungen[1]. Die bestehenden Zuständigkeitsbestimmungen werden zwar ergänzt bzw. vermehrt, nicht aber geändert.

Geht man von der abstrakten Zuständigkeitsordnung aus, die die vorhandenen und künftigen Befugnisse nach dem allgemeinen Gesichtspunkt ihres politischen Gehalts aufteilt, dann wird diese allgemeine abstrakte Zuständigkeitsordnung ebenfalls nicht verändert, sondern durch die Zuweisung gerade eingehalten bzw. konkretisiert.

2. Zulässigkeit der Zuweisung

Die Zulässigkeit der Zuweisung ergibt sich im Grunde schon aus dem bisher Gesagten, nämlich der Existenz der beiden Organe, der Funktionsteilung zwischen ihnen und dem Verbot der Störung des Kräfteverhältnisses zwischen ihnen. Daraus wiederum ergibt sich das Gebot der Zuweisung nicht politischer Befugnisse an die Kommission[2]. Das Vorliegen dieses Gebots macht eine besondere Erlaubnis überflüssig. Die vermeintliche Vertragslücke, die man durch die Heranziehung des Begriffs

---

1) Vgl. den Rapport van de Commissie, S. 26
2) Das meinen wohl auch von der Groeben - von Boeckh, Art. 155 RdNr. 14, wenn sie annehmen, der Rat sei zu einer Übertragung der Durchführungsbefugnisse auf die Kommission verpflichtet. Es wird jedoch nicht zwischen unpolitischen und politischen Entscheidungen und demzufolge nicht zwischen Zuweisung und Delegation differenziert.

der Delegation auch für alle Fälle von Kommissionsbefugnissen im sekundären Gemeinschaftsrecht schließen will, besteht damit gar nicht.

Es kann daher festgestellt werden, daß es weder einer Ermächtigung an den Rat zur Vornahme der Zuweisungen bedarf, noch daß eine solche (überflüssige) Ermächtigung in Art. 155 U 4 zu erblicken ist [1].

3. Beseitigung der zugewiesenen Kommissionszuständigkeit

a) Der Beseitigungsakt

Da die Zuweisung durch einen Rechtssatz erfolgt, kann sie nur durch die Aufhebung oder Änderung dieses Rechtssatzes wieder beseitigt oder geändert werden. Der zuweisende Rechtssatz unterliegt den allgemeinen Rangregeln, d.h. er kann durch höherrangiges oder - was näherliegend ist - durch gleichrangiges späteres Recht beseitigt oder abgeändert werden. Im staatlichen Recht entstehen keine Probleme, da der Rechtssatz immer nur von einem einzigen Organ erlassen worden ist. Im Gemeinschaftsrecht hingegen ist die Kommission durch ihr Vorschlagsrecht konstitutiv an der Entstehung des delegierenden Rechtssatzes beteiligt. Es ergibt sich damit eine Form der Zuweisung, die sich nicht in die vertrauten Kategorien des Staats- und Verfassungsrechts einordnen läßt. Die konstitutive Mitwirkung der Kommission bewirkt, daß ein einseitiger Widerruf der Zuweisung durch den Rat nicht mög-

---

1) Das erkennt auch Everling, Festschrift für Ophüls, S. 35, wenn er sagt, daß Art. 155 U 4 im Grunde überflüssig sei und sich nichts ändern würde, wenn er fehlen würde. Da Everling aber nicht den Unterschied zwischen Zuweisung und Delegation macht, muß er dennoch auf Art. 155 U 4 zurückkommen.
So ist wohl auch Dumon, S. 78, zu verstehen, wenn er die Delegation als gegen den Geist des Vertrages verstoßend ablehnt, aber es für zulässig erachtet, daß der Rat die Kommission mit der Anwendung der von ihm erlassenen Maßnahmen beauftragen kann. Dumon vermeidet es dabei, auf Art. 155 U 4 zurückzugreifen.

lich ist [1]. Der Widerruf hat als actus contrarius nach demselben Verfahren zu erfolgen, nach dem die Zuweisung erfolgt ist. Das ist in der Regel das Vorschlagsverfahren.

Die so beseitigte zugewiesene Zuständigkeit fällt nicht etwa an den Rat zurück; denn sie ist ja gerade nicht von ihm übertragen worden, sondern sie geht unter. Der Rat ist aber nicht daran gehindert, eine entsprechende Zuweisung erneut vorzunehmen [2].

b) Folgen der Beseitigung

Problematisch ist, was mit den auf Grund der Zuweisung von der Kommission erlassenen Rechtsakten geschieht, die grundsätzlich nicht von der Beseitigung der Zuweisung betroffen werden [3]? Eine Zuständigkeit des Rates zur Aufhebung oder Abänderung dieser Rechtsakte ist ausgeschlossen, da der Rat unter keinen Umständen in den Zuständigkeitsbereich der Kommission eingreifen kann. Durch die Beseitigung der Zuweisung verliert aber auch die Kommission die Zuständigkeit in Bezug auf die betreffenden Rechtsakte, da sie nun nicht mehr über die für ihr Tätigwerden unerläßliche spezielle Ermächtigungsgrundlage verfügt. Die Zuständigkeit geht, wie gesagt, unter. Die einzige Lösungsmöglichkeit besteht darin, der Kommission für den Einzelfall oder für eine Reihe von Fällen die Befugnis zuzuweisen, die früher von ihr erlassenen Rechtsakte zu ändern oder aufzuheben. Diese Ermächtigung, die im Grunde ebenfalls eine Zuweisung ist, wird zweckmäßigerweise mit der Beseitigung der Zuweisung verbunden werden.

---

1) Ähnlich Wirsing, EA 1964, 86; Däubler, DVBl. 1966, 661; Merkel, S. 98. Diese Autoren beziehen sich allerdings auf die Delegation, da ihnen eine Unterscheidung zwischen Delegation und Zuweisung fremd ist.

2) Im Gemeinschaftsrecht ist ausschließlich die Kommission für die entsprechenden Zuständigkeiten als Zuständigkeitsträger verhanden. Im staatlichen Recht könnte das zuweisende Organ die fragliche Zuständigkeit jedoch auch einem dritten Subjekt (z.B. Länderexekutive anstatt Bundesexekutive) zuweisen.

3) Vgl. die insoweit entsprechend zutreffenden Ausführungen bezüglich der Delegation, unten S. 135 ff

c) Richterliche Nachprüfbarkeit

Die Kommission kann gegen den Rat jederzeit gemäß Art. 173 Abs. 1 EWGV Klage erheben, mit der Behauptung, er habe sich Befugnisse vorbehalten, die er der Kommission hätte zuweisen müssen. Ebenso wird eine Klage nach Art. 175 Abs. 1 möglich sein, wenn eine Zuweisung, die sachlich geboten war, überhaupt unterbleibt. Umgekehrt kann der Rat gegen die Kommission gemäß Art. 173 Abs. 1 Klage erheben, wenn sie die Grenzen der zugewiesenen Befugnisse überschreitet [1].

VI. Die Delegation im Gemeinschaftsrecht

Nach dem oben unter III. Gesagten [2] ist eine echte Delegation im Gemeinschaftsrecht nicht schlechthin unmöglich. Die Voraussetzungen für eine Delegation sind vielmehr dann gegeben, wenn die Kommission eine Zuständigkeit erhalten soll, die ihrem Wesen, d.h. ihrem politischen Gehalt nach in den Zuständigkeitsbereich des Rates gehört. Hier könnte der Rat das, was er der Kommission übertragen will, auch selbst tun, ohne dabei gegen Vertragsprinzipien wie die Funktionsteilung und das daraus resultierende Kräfteverhältnis zu verstoßen.

Auch an dem freien Willen des Rates würde es in diesem Falle nicht fehlen; denn auch das Vorschlagsmonopol der Kommission ist nicht schrankenlos. Der Vorschlag kann nur dann für den Rat verbindlich sein, wenn er sich in Übereinstimmung mit dem Vertrag befindet [3].

Im 3. Kapitel wurde festgestellt, daß zwar der Kommission in der Regel eine politische Entscheidungsbefugnis nicht zusteht. Sie ist aber andererseits nicht prinzipiell ausgeschlossen, wie die dort vorgenommene Untersuchung der Art. 33 Abs. 7 und 48 Abs. 3 d beweist. Danach wurde festgestellt,

---

1) Einzelheiten bezüglich der richterlichen Nachprüfbarkeit unten S. 139 ff
2) Vgl. oben S. 71 ff
3) Einzelheiten dazu unten S. 133

daß die Kommission dann mit politischer Entscheidungsbefugnis ausgestattet werden sollte, wenn die Zuständigkeit des Rates den Vertragszielen abträglich wäre und wenn die jeweiligen politischen Entscheidungsbefugnisse nicht von solchem Umfang und solcher Bedeutung sind, daß das Funktionsteilungsprinzip dadurch beiseite geschoben wird. An einer Übereinstimmung mit dem Vertrag würde es also fehlen, wenn die Kommission die Übertragung von politischen Entscheidungsbefugnissen vorschlägt, die ohne praktische Schwierigkeiten und ohne Gefährdung der Vertragsziele auch vom Rat ausgeübt werden könnten, und die betreffenden Befugnisse quantitativ und qualitativ derart bedeutend sind, daß der Rat nicht mehr länger als das für die politischen Entscheidungen der Gemeinschaft schlechthin zuständige Organ bezeichnet werden könnte. Eine Bindung des Rates an solche nicht vertragskonformen Vorschläge tritt nicht ein [1].

Schlägt die Kommission in Übereinstimmung mit dem Vertrag die Delegation von Befugnissen vor, dann kommt es in der Tat zu einer Kollision zwischen dem Vorschlagsrecht und dem freien Willen des delegierenden Rates. Die unterschiedliche Ausgestaltung des staatlichen Rechts und des Gemeinschaftsrechts macht es deshalb erforderlich, den freien Willen des gemeinschaftsrechtlichen Deleganten anders zu definieren als den des staatsrechtlichen. Im Gemeinschaftsrecht muß es genügen, daß der Rat gemäß Art. 149 Abs. 1 EWGV die Möglichkeit hat, dem Vorschlag der Kommission nicht zu folgen. Der freie Wille des delegierenden Rates ist gegenüber dem des Deleganten im staatlichen Recht wesentlich eingeschränkt, ohne jedoch ganz zu fehlen [2].

In den Fällen, in denen es um die Übertragung politisch bedeutsamer Befugnisse geht, könnte man auch von einer Abänderung der Zuständigkeitsordnung sprechen. Die vertragliche

---

1) Weitere Ausführungen dazu unten S. 131 ff
2) Daß der Rat in der Praxis dennoch über erheblich größere Freiheit verfügt, als es nach der formellen Ausgestaltung des Vorschlagsrechts den Anschein hat, ergibt sich aus der Art, wie das Vorschlagsrecht in der Praxis gehandhabt wird. Dazu oben S. 23 ff

Zuständigkeitsordnung wird durch die Durchbrechung des Prinzips der Funktionsteilung abgeändert. Die dem Rat vom Vertrag eingeräumten bzw. zugewiesenen konkreten Zuständigkeiten sind durchweg politischer Natur. Der Rat kann auf Grund dieser Zuständigkeit alle zur Erreichung der Vertragsziele erforderlichen politischen Maßnahmen treffen. Er kann zwar diese umfassenden konkreten Zuständigkeiten - beispielsweise die des Art. 42 Abs. 3 - weiter detaillieren und konkretisieren, indem er sich z.B. im sekundären Gemeinschaftsrecht expressis verbis "neue Zuständigkeiten" schafft. Es sind aber tatsächlich keine neu geschaffenen Zuständigkeiten, sondern die konkreten generell gehaltenen vertraglichen Zuständigkeiten werden nur aufgespalten, geordnet, sichtbarer gemacht. Das wird deutlich durch die Vorstellung, daß der Rat z.B. die Grundverordnungen der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen ohne weiteres hätte wesentlich detaillierter ausgestalten können, wenn er es nur gewollt hätte. Viele der in den VO 19 ff enthaltenen Ratszuständigkeiten zur weiteren Ausgestaltung der betreffenden Marktorganisationen wären dann gar nicht mehr erforderlich gewesen. Die konstitutiven Ratsermächtigungen finden sich daher einzig und allein im Vertrag. Die sog. Selbstermächtigungen des Rates im sekundären Gemeinschaftsrecht sind in aller Regel nur deklaratorischer Natur. Seine vertraglichen Zuständigkeiten geben dem Rat nicht nur ein Recht sondern vor allem eine Pflicht zum Tätigwerden. Er muß die jeweilige vertragliche Zuständigkeit im Hinblick auf die Vertragsziele grundsätzlich voll ausschöpfen. Die Grenze liegt dort, wo die Maßnahmen derart in Einzelheiten gehen, daß sie keine beachtlichen politischen Auswirkungen mehr haben. Die Vornahme der jenseits dieser Grenze liegenden Maßnahmen muß der Rat der Kommission überlassen, d.h. zuweisen. Würde der Rat Kommissionszuständigkeiten schaffen, die noch diesseits dieser Grenze, also im politischen Bereich liegen, dann würde er die Zuständigkeitsordnung in concreto verändern.

Er würde der Kommission seine eigenen Befugnisse übertragen [1].

Damit ist erwiesen, daß im Gemeinschaftsrecht die Delegation von Befugnissen durch den Rat auf die Kommission denkbar ist [2]. Das gilt gleichermaßen für Rechtssetzungs- und Vollzugsbefugnisse. Ungeklärt ist, ob eine solche Delegation nach dem Vertrag zulässig ist oder ob in ihr ein unerlaubter Verstoß gegen das Funktionsteilungsprinzip zu erblicken ist.

Zur Klärung dieser Frage müssen zunächst die Zulässigkeitsvoraussetzungen im Recht der Mitgliedstaaten betrachtet werden, da sich aus dem Vertrag keine Antwort gewinnen läßt.

VII. Zulässigkeit der Delegation im Recht der Mitgliedstaaten

1. Zulässigkeit in der BRD

Wenn durch die Delegation die objektive Rechtsordnung in Form der Zuständigkeitsordnung [3] geändert wird, dann ist der Akt, durch den dies geschieht, selbst Rechtssetzung. Es geht folglich um die Frage, ob und kraft welchen Rechtssatzes der Delegant die Befugnis zu solcher Änderung der objektiven Kompetenzregulierung, d.h. zur Delegation, besitzt [4]. Innerhalb

---

1) Es bedarf keiner näheren Erörterung mehr, daß in den Fällen, in denen der Kommission erhebliche politische Befugnisse eingeräumt werden, d.h. die Trennungslinie zwischen den beiden Organen durchbrochen wird, um eine echte Delegation im Sinne Barbeys handeln würde. Es würde eine außerordentliche Zuständigkeit entstehen.

2) Es sei aber daran erinnert, daß die Kommissionsbefugnisse im sekundären Gemeinschaftsrecht in der Regel nicht politischer Natur sind und daher nicht auf einer Delegation beruhen.

3) Über die rechtssatzmäßige Bedeutung der Zuständigkeitsbestimmungen vgl. Spanner, DöV 1957, 640 ff; Obermayer, DVBl. 1959, 355 und die dort in Fußnote 16 zitierten; Triepel, S. 88; Rasch, DöV 1957, 338

4) Triepel, S. 91; Rasch, DöV 1957, 338
Hessischer VGH in ständiger Rechtssprechung, z.B. in DVBl. 1953, 47 f, Verwaltungsrechtssprechung Bd., S. 565 f

der Verwaltungshierarchie bzw. für die mittelbaren Staatsorgane besteht Einstimmigkeit darüber, daß eine ausdrückliche, d.h. positiv-rechtliche Ermächtigung zur Delegation vorliegen muß [1]. Für die unmittelbaren Staatsorgane entscheidet sich die Frage nach der Zulässigkeit der Delegation nach den Grundprinzipien, auf denen die Staatsorganisation aufgebaut ist [2]. Bei Staaten mit Gewaltenteilung ist dabei von vornherein anzunehmen, daß im Zweifel den höchsten Staatsorganen eine Delegation ihrer Kompetenzen nicht gestattet ist, jedenfalls nicht untereinander [3]. Das gleiche gilt in einer Föderation für die Delegation zwischen der Zentralgewalt und den Gliedstaaten [4]. Aus diesem allgemeinen Verbot ergibt sich, daß die Delegation die von unmittelbaren Staatsorganen vorgenommen wird, einer besonderen Erlaubnis bedarf. Diese Erlaubnis muß naturgemäß mindestens den gleichen Rang haben, wie die Grundprinzipien, aus denen das allgemeine Delegationsverbot hervorgeht [5], d.h. Verfassungsrang. Prinzipiell abgelehnt wird die Delegation mit großem Nachdruck von Kuhne [6]. Er stellt fest, die Unvereinbarkeit der Delegation mit dem in der konstitutionellen Rechtsordnung verankerten Prinzip der Trennung der Gewalten müsse logischerweise zur Verneinung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Delegation führen. Diese Feststellung ist zwar in sich richtig, aber insofern wertlos, als es kaum noch eine Verfassung geben dürfte, in der die Gewaltentrennung uneingeschränkt durchgeführt ist, bzw. durchgeführt werden sollte und sei es, daß die Einschränkung gerade in Verfassungssätzen liegt, die eine Delegation zulassen, wie z.B. Art. 80 Abs. 1 GG.

---

1) So in aller Deutlichkeit Triepel, S. 111; Rasch, DöV 1957, 338; Obermayer, JZ 1956, 629; Spanner, DöV 1962, 342
2) Triepel, S. 112
3) und 4) Triepel, S. 112
5) Barbey, S. 76
6) Kuhne, S. 89 ff

Auch die Feststellung Kuhnes, die Delegation erweise sich als im Widerspruch stehend mit dem dem Stufenbau der Rechtsordnung immanenten Sinn, die generell-abstrakte Norm in fortlaufendem Prozeß zu vollziehen, und sei von daher als unzulässig anzusehen, ist nur zum Teil zutreffend. Kuhne geht davon aus, daß jedes beliebige im Hinblick auf seine Funktionen verschieden ausgestaltete Organ seinen Beitrag an die allmähliche Vollziehung der Norm verweigern könne [1]. Demgegenüber läßt sich sagen, daß die Delegation gerade dazu dient, Funktionen, die für das an sich zuständige Organ nicht geeignet sind, auf ein geeigneteres zu delegieren, wobei es praktisch nicht zu einer Delegation der gesamten jeweiligen Zuständigkeit kommen wird. Erfahrungsgemäß nimmt das zuständige Organ einen Teil der Befugnis wahr, seiner jeweiligen Stufe entsprechend, während es den Teil, der eine für diese Stufe unangemessene Tätigkeit verlangt, delegiert.

Als weiteres Argument gegen die Delegation schlechthin führt Kuhne an, daß es sich dabei um die Verletzung des Prinzips der Derogation handele, wonach die Derogierbarkeit der niedrigeren Stufe durch die höhere, aber nicht umgekehrt, besteht [2]. Dagegen hat sich überzeugend Barbey gewandt, der darin gerade das Wesen der Delegation erblickt [3].

Damit ist auch Kuhnes Behauptung [4] widerlegt, die Delegation sei die materielle Aufhebung der eigenen Geltungsquelle. Diese Geltungsquelle wird nicht beseitigt. Sie verliert nur für einen bestimmten Ausnahmefall ihre Anwendbarkeit [5].

Allerdings erklärt auch Kuhne, daß eine positivrechtliche Regelung die Diskussion über die Zulässigkeit der Delegation überflüssig mache [6].

---

1) Kuhne, S. 111
2) Kuhne, S. 112
3) Barbey, S. 73 und 75
4) Kuhne, S. 113
5) Barbey, S. 73
6) Kuhne, S. 77

Das GG der BRD enthält in Art. 80 Abs. 1 eine entsprechende Delegationserlaubnis, womit der Streit über die Zulässigkeit der Delegation positiv entschieden ist. Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Länderregierungen durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden [1].

Auch vor dieser grundsätzlichen Regelung versuchte man die Delegationsermächtigung zunächst im positiven Recht zu finden. Man war aber auch bereit, die Delegation durch einen entsprechenden gewohnheitsrechtlichen Verfassungssatz zu rechtfertigen. So führt Triepel aus, die Entwicklung des modernen Staates habe dazu geführt, daß die unmittelbaren Staatsorgane mit einer ungeheuren und noch ständig wachsenden Masse von Aufgaben beladen seien. Während aber die Exekutive dieser Aufgabenflut mit der Vergrößerung des Behördenapparates begegnen kann, hat die Legislative nicht diese Möglichkeit. Triepel stellt daher schließlich fest: "Ohne Delegation ist hier nicht auszukommen, und ihre Zulässigkeit muß irgendwie anerkannt werden" [2]. Triepel rechtfertigt dann die Zulässigkeit der Delegation mit einer "unter dem Druck der Notwendigkeit fast überall erfolgten Entstehung eines (entsprechenden) Gewohnheitsrechtes" [3].

Dagegen wendet sich ausführlich und mit Recht Barbey [4], der die Bildung gewohnheitsrechtlicher Delegationsnormen neben der Nichtnachweisbarkeit einer langdauernden Übung vor allem aus theoretischen Gründen für ausgeschlossen hält [5]. Die Frage nach dem Bildungsakt sei von der nach

---

1) In der BRD geht es nunmehr darum, was unter Inhalt, Zweck und Ausmaß zu verstehen sei. Es geht also um den Umfang der Delegation. Dazu vgl. den Kommentar zum GG von Maunz-Dürig zu Art. 80 GG und die dort angegebene Speziallitteratur.
2) Triepel, S. 113
3) Triepel, S. 120, der allerdings die Ermächtigung ebenfalls zuerst im positiven Recht sucht, vgl. Triepel, S. 106
4) Barbey, S. 97 ff; ihm folgend Rasch, Verwaltungsorganisation, S. 171
5) Barbey, S. 100 - 102

dem Geltungsgrund zu scheiden, der auch für das Gewohnheitsrecht vorhanden sein muß. "Als Träger der höchsten Rechtsmacht sei das Volk in seiner natürlichen Beschaffenheit zu betrachten. Der Geltungsgrund für das Gewohnheitsrecht liege im entsprechenden Willen des Volkes, wie er sich in langandauernder Übung ausdrückt". Die delegierenden Staatsorgane würden nicht als pouvoir constituant sondern als pouvoir constitué handeln. Eine gewohnheitsrechtliche Bildung von Zuständigkeitsnormen, insbesondere von Delegationsnormen, durch die Staatsorgane sei daher nicht möglich [1].

2. Zulässigkeit der Delegation im französischen Rechtskreis [2]

a) Nachdem zunächst in Frankreich, Belgien und Luxemburg die Delegation ohne weiteres für zulässig gehalten worden war, kam man um die Jahrhundertwende unter dem Einfluß der französischen Juristen Esmein [3] und Duguit [4] zu der Überzeugung, daß die Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen mit dem in der Verfassung dieser Länder streng durchgeführten Prinzip der Gewaltentrennung unvereinbar sei. Die allgemeine Ablehnung der Delegation umfaßte auch die Delegation von Verwaltungsbefugnissen. Trotzdem sind mehr oder weniger "wider bessere Überzeugung" weiterhin Rechtssetzungsbefugnisse auf die Exekutive übertragen worden. Der Zwang der Praxis ließ einfach keinen anderen Ausweg und eine Verfassungsgerichtsbarkeit, die die Parlamente hätte kontrollieren können, gab es nicht.

---

1) Barbey, S. 99 ff. Im Ergebnis ebenso:
Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 801, Anm. 25;
Klein, Wehrbeiträge 2, S. 495; Kuhne, S. 95.
A.A. W. Jellinek, VVDStL Heft 10, S. 68; Schätzel, ebenda, S. 50 f; Scheuner, ebenda, S. 47 f, die allerdings alle nur auf die langandauernde Übung, nicht auf den Geltungsgrund des Gewohnheitsrechts eingehen (zitiert nach Barbey, S. 102 Fußnote 7).

2) Zum Ganzen Ballreich, S. 325 ff, 355

3) "La délégation du pouvoir législatif" Revue politique et parlementaire, 1894, S. 203

4) Les transformations du droit public, Paris 1921

b) In Frankreich wurde mit Art. 13 der Verfassung von 1946 die Delegation zwischen Legislative und Exekutive ausdrücklich verboten [1]. Da sich aber erneut herausstellte, daß ohne Rechtssetzungsbefugnisse der Exekutive nicht auszukommen war, mußte man fortan auf gewagte Konstruktionen und Behauptungen zurückgreifen, um den Tatbestand der Delegation zu verhindern oder zumindest zu verschleiern.

Dieses Dilemma [2] ist hier nicht von Bedeutung und soll nur gestreift werden, soweit es für das Verständnis des Art. 155 U 4 EWGV erforderlich ist. Schließlich verfiel man auf folgende Lösung: Da die décrets-loi, in der Lage seien, in scheinbar ranghöhere (organische, da vom Gesetzgebungsorgan erlassene), Gesetze einzugreifen, dies aber nicht möglich sei, handele es sich in Wirklichkeit bei diesen angeblichen Gesetzen um solche, die ihren Gesetzescharakter durch die ermächtigende Norm (loi d'habilitation) verloren hätten und damit auf der gleichen Stufe wie die décrets-loi ständen [3]. Es handele sich folglich nicht um eine Delegation sondern um eine Delegalisation [4].

Diese Lehre diente vor allem der Umgehung des Delegationsverbotes des Art. 13 der Verfassung der IV. Republik. An dem für die Delegation charakteristischen Übergang von Rechtssetzungsbefugnissen von der Legislative auf die Exekutive vermochte sie freilich nichts zu ändern [5]. Das wird auch, nachdem der Zwang der Aufrechterhaltung dieser Lösung [6] durch das Ende der Verfassung der IV. Republik weggefallen

---

1) "L'Assemblée Nationale vote seul la loi. Elle ne peut déléguer ce droit". Das galt nicht für die Delegation innerhalb der Exekutive.
2) Siehe dazu Ballreich, S. 336
3) Vgl. Ballreich, S. 337; Scheuner, Übertragung, S. 126; Vedel, S. 135
4) Vedel, S. 135
5) Vgl. Ballreich, S. 344; Scheuner, Übertragung, S. 127
6) Burdeau, S. 363 nennt sie "hypocrites fauxfuyants"

war, von der französischen Lehre zugegeben. So spricht Burdeau [1] von der "nombre des textes législatifs au fond que le gouvernement avait édicté en tournant l'article 13 avec la complicité du Parlement". Wie in der BRD war der Erlaß von Verordnungen nur möglich, wenn diese der Ausführung einer Parlamentsmaßnahme (Gesetz) dienten und die Regierung vom Parlament zum Tätigwerden autorisiert worden war [2]. Allerdings waren die Grenzen bei weitem nicht so eng gezogen wie durch Art. 80 Abs. 1 GG. Das war die Rechtslage in Frankreich, Belgien und Luxemburg zur Zeit der Entstehung des Art. 155 U 4 EWGV.

Die Verfassung der V. Republik hat eine radikale Veränderung der Situation durch den Bruch mit verschiedenen Traditionen gebracht [3]. So ist zunächst einmal das noch in der IV. Republik bis zu dem unzeitgemäßen Verbot der Delegation durchexezierte Prinzip der Gewaltenteilung weitgehend fallen gelassen worden. Die abstrakt-generell zu regelnde Materie wird zwischen der früheren Exekutive und Legislative nach bestimmten sachlichen Gesichtspunkten aufgeteilt [4], wobei Art. 38 der neuen Verfassung für bestimmte Gebiete festsetzt, daß das Parlament nur die Grundprinzipien festlegen darf, also nur eine Art loi-cadre schaffen darf. Es handelt sich also insoweit um eine Aufteilung, die an das bekannte Recht der Exekutive zum Erlaß von Durchführungsverordnungen erinnert, ohne daß hier jedoch eine Delegation bzw. Subordination vorliegt. Jedes Organ wird in seinem Bereich autonom und originär rechtssetzend tätig.

Diese Regelung erinnert stark an die Funktionsteilung zwischen Rat und Kommission im Gemeinschaftsrecht, wenn auch die Gesichtspunkte nach denen die Aufteilung der Zuständigkeits-

---

1) Burdeau, S. 432
2) Burdeau, S. 466; Duverger, S. 602
3) Vedel, S. 630 nennt sie"eine véritable révolution juridique".
4) Art. 34 der Verfassung; vgl. Burdeau, S. 466; Vedel, S. 630

bereiche vorgenommen wurde, nicht vollkommen übereinstimmen. Aber auch hier wird der Streit in Zukunft um eine klare Trennungslinie zwischen den beiden Rechtssetzungsbereichen gehen und die beiden Organe werden sich wechselseitig die Durchbrechung der Grenzlinien vorwerfen [1].

Die Rangunterschiede zwischen den originär erlassenen Normen der Exekutive und den Parlamentsnormen sind, genau wie im Gemeinschaftsrecht, beseitigt [2]. Zur Unterscheidung beider hat man allerdings die Bezeichnungen "loi" und "règlement" beibehalten [3].

Um das Übergewicht der neuen Exekutive [4] perfekt zu machen, kann die Regierung das Parlament unter bestimmten Umständen auffordern, ihr die Rechtssetzungsbefugnisse auch bezüglich bestimmter in den Gesetzgebungsbereich des Parlaments gehörende Gebiete zu übertragen [5]. Damit ist neben der Teilung der Gesetzgebungsmaterie auch noch die Delegation ausdrücklich erlaubt. Dabei handelt es sich nicht etwa um eine konservierende Delegation im Sinne Triepels [6], wie sie allgemein bei der Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen bisher angenommen wird. Vielmehr verliert das Parlament für die Dauer der Delegation die Zuständigkeit und kann auch nachträglich die inzwischen ergangenen Ordonnanzen nicht ändern [7].

---

1) Vgl. Burdeau, S. 467. Zur Lösung dieser vorausgesehenen Streitfragen ist der Conseil Constitutionnel zuständig; vgl. Art. 41 der Verfassung und Vedel, S. 630
2) Vgl. Burdeau, S. 432; ähnlich Vedel, S. 631
3) Die règlements werden nunmehr häufig als "lois matérielles" bezeichnet, was Duverger, S. 600 als Bruch mit der Tradition bezeichnet.
4) Der Begriff der Exekutive ist ebensowenig zutreffend wie bezüglich der Kommission, es sei denn, er würde neu definiert. Dazu Vedel, S. 631: "Le pouvoir réglementaire n'est plus que partiellement et d'un point de vue matériel une branche du pouvoir exécutif".
5) Siehe Art. 38 der Verfassung; dazu Vedel, S. 631: "ainsitoute limitation aux possibilités de délégation du pouvoir législatif disparait".
6) Vgl. Triepel, S. 53
7) Einzelheiten in Art. 38 und bei Duverger, S. 546 f und 604 f

c) Zulässigkeit der Delegation in Belgien und Luxemburg

Nach Art. 67 der belgischen Verfassung kann der König autonom und spontan das Nötige zur Durchführung der Gesetze tun [1]. Dieses Recht kann er grundsätzlich nicht delegieren. In Belgien geht man damit weiterhin von einem grundsätzlichen Verbot der Delegation aus [2], kann aber nicht umhin, die Delegation dennoch - auf Umwegen gewissermaßen - zuzulassen. Freilich versucht man den Ausdruck Delegation zu vermeiden und spricht statt dessen von Dekonzentration [3]. Es ist zwar grundsätzlich eine Delegation untersagt, aber es ist nicht untersagt, nachgeordnete Behörden zu bilden und sie zu beauftragen, Maßnahmen zu ergreifen. Die Maßnahmen müssen aber unter der Kontrolle des Königs entstehen und bedürfen seiner ausdrücklichen oder stillschweigenden (!) Billigung [4]. Eine Kompetenzübertragung sei damit nicht verbunden [5]. Trotzdem handelt es sich materiell um eine Delegation, denn die Kontrolle und Zustimmung, evtl. auch die Übernahme der Verantwortung durch den König, sind sehr theoretischer Natur [6].
Daneben wird auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Kompetenzen direkt durch Gesetz bei einem Minister oder einer anderen Behörde zu schaffen. Man hat zwar keine Rechtsgrundlage hierfür, hält es aber für zulässig, da es im öffentlichen Recht so wie es nun einmal präzisiert worden ist, immer so gehandhabt worden ist [7].
Für Luxemburg gilt das gleiche [8].

---

1) Vgl. z.B. Buttgenbach, Nr. 532 (S.509); eine besondere Ermächtigung zur Durchführung (Delegationsermächtigung) sei daher nicht notwendig, Buttgenbach, Nr. 110 (S.116)
2) Vgl. Wigny, Nr. 99 (S.74); Mast, Précis, Nr. 15 (S. 10); Mast, Delegatie, S. 735 f
3) Wigny, Nr. 99 (S. 74)
4) Mast, Précis, Nr. 15 (S. 11); Wigny, Nr. 100 (S. 76)
5) Mast, Précis, Nr. 15 (S. 10)
6) Einzelheiten bei Wigny, Nr. 100 (S. 76 f); vgl. auch die bei Mast, S. 11 Fußnote 2-4 zitierten Entscheidungen der Cour de Cassation
7) So Wigny, Nr. 101 (S. 78). Es dürfte sich dabei um eine rechtssatzmäßige Zuweisung handeln.
8) Vgl. Majerus, S. 233 ff

3. Zulässigkeit der Delegation in Italien

Da man sich in Italien über die Notwendigkeit der Delegation im modernen Staat einig war, wurde es im Gegensatz zu Frankreich, Belgien und Luxemburg als selbstverständlich angesehen, daß man eine diesbezügliche Regelung in den Text der Verfassung vom 27. Dezember 1947 aufnahm:
Art. 76

"L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principî e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti " [1].

Mit dieser klaren Vorschrift ist der Streit über die Zulässigkeit der Delegation im heutigen Italien positivrechtlich gelöst [2]. Wie eng die Schranken einer Delegation sind, ergibt sich sowohl aus dem Inhalt als auch aus der negativen Satzbildung des Art. 76 der Verfassung [3].

Eine schrankenlose Vornahme von Delegationen wird auch durch das in der italienischen Verfassung vorgesehene vereinfachte Gesetzgebungsverfahren verhindert, welches das Zustandekommen formeller Gesetze mit geringer Belastung des Parlaments ermöglicht. Nach Art. 72 Abs. 3 der Verfassung können sowohl das Abgeordnetenhaus als auch der Senat die Prüfung einer Gesetzesvorlage einem Ausschuß überlassen. Dieses Verfahren ist allerdings nicht für alle Gebiete zulässig [4].

---

1) "Die Ausübung der Gesetzgebungsbefugnis darf nicht auf die Regierung übertragen werden, außer unter Festlegung von Grundsätzen und Richtlinien, und nur für begrenzte Zeit und bestimmte Gegenstände".
(Übersetzung aus Borsen, Die Verfassungen der Erde, 1. Lieferung, Tübingen 1950).
2) Diese Vorschrift dürfte die Anregung für Art. 80 Abs. 1 Grundgesetz gewesen sein.
3) Vgl. Bettoni, S. 418
4) Es erinnert an die Tätigkeit des Ausschusses der ständigen Vertreter im Gemeinschaftsrecht. Zum Ganzen vgl. Bettoni, S. 422 ff

Für die Delegation von Verwaltungsbefugnissen gelten anscheinend etwas weniger strenge Zulässigkeitsvoraussetzungen. So will z.B. Franchini u.U. eine implicite Erlaubnis zulassen [1].

4. Die Zulässigkeit der Delegation in den Niederlanden

Auch im niederländischen Recht delegiert der Gesetzgeber in großem Umfang Befugnisse auf die Exekutive. Grundlage hierfür ist Art. 57 des Grondvet, wonach der König für Maßnahmen zur Ausführung der Gesetze zuständig ist. Nach diesem Artikel, zusammen mit der Definition des Gesetzesbegriffes, wonach das Gesetz grundsätzlich nur Grundzüge festlegt und die wichtigsten Entscheidungen trifft, während die Ausführung der Exekutive überlassen ist, wird die Delegation ohne weiteres für zulässig gehalten [2]. Die Delegation von Verwaltungsbefugnissen ist nur erlaubt, wenn sie in einer gesetzlichen Regelung vorgesehen ist [3].

5. Zwischenergebnis

Die Delegation ist mit dem Gewaltentrennungsprinzip grundsätzlich unvereinbar und bedarf daher einer besonderen verfassungsrechtlichen Erlaubnis. Eine solche Erlaubnis kann nicht durch verfassungsmäßiges Gewohnheitsrecht erfolgen. Vielmehr ist eine positivrechtliche Delegationsermächtigung erforderlich. Auch die Delegation von Verwaltungsbefugnissen bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage.

---

1) Vgl. Franchini, S. 77 und 98
2) Vgl. Kranenburg, S. 101 ff und 107 f
3) Vgl. den Rapport van de Commissie, S. 29

VIII. Zulässigkeit der Delegation im Gemeinschaftsrecht

1. Art. 155 U 4 als Delegationsgrundlage

Nachdem allgemein angenommen wird, daß gewohnheitsrechtliche Delegationsgrundlagen nicht möglich sind [1], kommt als solche Grundlage nur Art. 155 U 4 in Frage. Diese Vorschrift wird auch im allgemeinen als Delegationsermächtigung an den Rat angesehen [2].

Er lautet:

> Um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, erfüllt die Kommission folgende Aufgaben:
> ...
> die Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt.

Diese Vorschrift ist indessen nicht so eindeutig gefaßt, als daß man sie ohne weiteres als Delegationsnorm akzeptieren könnte [3].

a) Stellung im Vertrag

Der 3. Abschnitt behandelt die Kommission und nicht den Rat. Art. 155 speziell umschreibt in allgemeiner Form die Aufga-

---

1) Das gilt für das Gemeinschaftsrecht umsomehr als schon die langanhaltende Übung zweifelhaft ist. Damit soll jedoch nicht die Bildung von Gewohnheitsrecht im Recht der Europäischen Gemeinschaften schlechthin verneint werden. Wie in jeder Rechtsordnung ist auch im Gemeinschaftsrecht die Bildung von Gewohnheitsrecht grundsätzlich möglich; Möller, S. 2 mit weiteren Nachweisen

2) Vgl. oben S. 65 Fußnote 1

3) So aber zuletzt der Rechtsausschuß des E.P., Dok. 115/1968, S. 16 f mit wenig überzeugenden Folgerungen. Lassalle, Cahiers 1966, 405 meint hingegen ebenfalls, daß die Vertragsverfasser die Komplexität der Probleme nicht gesehen hätten oder den Gemeinschaftsorganen einen möglichst großen Spielraum hätten lassen wollen.

ben der Kommission. Es ist ungewöhnlich, gerade an dieser Stelle eine so wichtige Ermächtigung für den Rat niederzulegen [1].

b) Sinn des Art. 155 U 4

Gegen die Auffassung, daß der Rat in Art. 155 U 4 ermächtigt wird, einen Teil seiner Befugnisse auf die Kommission zu übertragen, spricht auch der Sinn dieser Bestimmung, die lediglich eine Aufgabe der Kommission zum Ausdruck bringen will, genauso, wie das in Unterabs. 1 - 3 geschehen ist [2]. Art. 155 U 4 unterscheidet sich in der Art seiner Formulierung durch nichts von den drei vorhergehenden Unterabsätzen [3]. Bei unbefangener Betrachtungsweise verfolgt auch er nur den Zweck, den Aufgabenbereich der Kommission zusammenhängend zu umreißen, so wie dieser sich ohnehin aus dem gesamten Vertragswerk bzw. den einzelnen darin festgelegten Kommissionsbefugnissen ergibt. Als Delegationsermächtigung an den Rat war er jedenfalls nicht mit Sicherheit gedacht. Zweifel am Zweck des Art. 155 U 4, den Rat zur Übertragung von Befugnissen auf die Kommission zu ermächtigen, ergehen sich vor allem aus folgender Überlegung: Wenn Art. 155 U 4 tatsächlich eine Ermächtigung an den Rat beinhaltet, zu delegieren, dann muß der Ausübung dieser Delegationsbefugnis ein Beschluß vorausgehen. Der Rat muß zu einem Beschluß darüber kommen, ob und was er auf die Kommission übertragen will. Und zwar müßte

---

1) Zum Vergleich die Regelung im GG: Die Delegationsermächtigung an die Legislative (Art. 80 GG) findet sich im Abschn. VII über die Gesetzgebung des Bundes, nicht in Abschn. VIII über die Ausführung der Gesetze. Es wäre angebrachter gewesen, etwa in einem Art. 152 Abs. 2 EWGV festzulegen, daß der Rat unter bestimmten Voraussetzungen die Kommission zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften ermächtigen könne.

2) Nach Däubler, DVBl. 1966, 661 enthalten die Unterabsätze 2 und 3 eine deklaratorische Zusammenfassung bereits bestehender Befugnisse. Das könne für U 4 schon deswegen nicht gelten, weil der Vertrag keine andere Vorschrift enthält, in der von einer Ermächtigung der Kommission durch den Rat die Rede ist.

3) Wenn in U 4 eine Delegationsermächtigung enthalten ist, dann würde z.B. U 1 eine Ermächtigung an die Organe beinhalten "Bestimmungen zu treffen".

er nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse (Art. 4 Abs. 1 U 1), d.h. nach Maßgabe des Art. 155 U 4 handeln. Da zur Ausübung dieser Befugnis eine Mehrheit nicht vorgeschrieben ist, kommt Art. 148 Abs. 1 zur Anwendung:

> Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, beschließt der Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

Das bedeutet, der Rat könnte die Delegation von Befugnissen oder deren Widerruf mit einfacher Mehrheit beschließen [1].

Ebenso wäre der Kommission ein entsprechendes Vorschlagsrecht abzusprechen, da auch sie gemäß Art. 4 Abs. 1 U 1 nur nach Maßgabe des Vertrages tätig werden darf. Ein Vorschlagsrecht ist aber in Art. 155 U 4 nicht vorgesehen.

Man kann hiergegen nur einwenden, daß sich das Beschlußfassungsverfahren im Wege der Auslegung nach den Vertragsnormen richte, die die Grundlage für die Ratsvorschriften bilden, in deren Zusammenhang die Delegation vorgenommen werde [2]. Dieser Einwand würde gerade beweisen, daß Art. 155 U 4 keine Ermächtigung an den Rat darstellen sollte. Denn wenn er eine Delegationsermächtigung enthielte, dann müßte die Delegation sich ausschließlich nach ihm richten, und zwar in vollem Umfang [3], d.h. mit den oben gezeigten merkwürdigen Ergebnissen der einfachen Mehrheit und des fehlenden Vorschlagsrechts.

Eben diese merkwürdigen Ergebnisse legen aber den Schluß nahe, daß es nicht Sinn des Art. 155 U 4 ist, den Rat zu ermächtigen, einen Teil seiner eigenen Befugnisse auf die Kommission

---

1) So in der Tat Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 148 Anm.1
2) So verfährt - wohl mit Recht - die bisherige Praxis
3) Dazu Barbey, S. 79: Die Verfassung stellt mehrere organisatorische Möglichkeiten zur Verfügung, von denen eine regelmäßig gilt und überläßt es dem kraft Delegationsnorm (= Art. 155 U 4) delegationsbefugten Organ, im Rahmen der durch die Delegationsnorm gegebenen Möglichkeiten und Voraussetzungen eine andere als die regelmäßige Zuständigkeit zu begründen. Ähnlich für das Gemeinschaftsrecht wohl

Fortsetzung S. 105

zu übertragen, sondern daß er als eine Bestätigung für die Zuweisungsverpflichtung bezüglich der weniger politischen Befugnisse gedacht ist, so wie sie sich aus der Gesamtheit des Vertrages ergibt.

c) Syntax des Art. 155 U 4

Gegen die Annahme, Art. 155 U 4 enthalte eine Delegationsermächtigung an den Rat, spricht auch die Syntax dieser Vorschrift, die auf eine Verpflichtung des Rates hindeutet, Durchführungsmaßnahmen von der Kommission treffen zu lassen. Eine Verpflichtung zur Ermächtigung der Kommission verträgt sich schlecht mit dem angeblich freien Willen des Deleganten, ob er delegieren wolle oder nicht. Hingegen würde eine Verpflichtung nur bestätigen, daß Art. 155 U 4 nicht die Delegation ermöglichen, sondern die Zuweisungsverpflichtung bestätigen soll.

Der verpflichtende Charakter der Vorschrift, vorausgesetzt daß man ihr überhaupt Normqualität zuerkennt, ergibt sich aus dem Wortlaut des deutschen und des französischen Vertragstextes:

..., die ihr der Rat .... überträgt.
... que le Conseil lui confère [1].

Wenn die Übertragung tatsächlich in das Belieben des Rates gestellt werden sollte, dann hätte Art. 155 U 4 lauten müssen: "... die ihr der Rat --- übertragen kann". Das ergibt

---

Fortsetzung Fußnote 3) von S. 104

Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 155 Anm. 10, die die Vornahme der Delegation als eine Einzelentscheidung ad hoc begreifen. So wollen sie damit anscheinend aus ihrem Kontext losgelöst wissen, so daß sie nur nach den Voraussetzungen, die unmittelbar in Art. 155 U 4 enthalten sind, vorgenommen werden kann. Dieser Ansicht ist anscheinend auch der Rechtsausschuß des E.P., Dok. 115/1968, S. 24, wenn er sagt, wenn eine Konsultation des Parlaments zu allen Durchführungstexten vorgesehen gewesen sei, dann wäre die Verpflichtung in Art. 155 aufgenommen worden.

1) Der niederländische und der italienische Text lassen hingegen keinen Schluß auf eine Verpflichtung zu, da sie in der passivischen Form abgefaßt sind.

sich aus einem Vergleich mit ähnlich formulierten Vertragsvorschriften. Immer wenn das ermächtigte Organ gleichzeitig zum Tätigwerden im Sinne der Ermächtigung verpflichtet werden sollte, wurde die Verbform 3. Person Singular Präsens aktiv ohne das Hilfsverb können gewählt, so z.B. in Art.

8: der Rat trifft die Feststellung ...

25 Abs. 1: der Rat gewährt Zollkontingente ...

10 Abs. 2 U 1: die Kommission regelt die Methoden ....

Über die verpflichtende Wirkung dieser Wendungen besteht kein Streit [1]. Sollte das betreffende Organ ermächtigt, aber nicht zugleich verpflichtet werden, dann kam das durch die Hinzufügung des Hilfsverbs "können" zum Ausdruck so z.B. in Art.:

7 Abs. 2: der Rat kann Regelungen .... treffen

25 Abs. 2: die Kommission kann jeden Mitgliedstaat ermächtigen, ...

Diese Liste könnte fortgesetzt werden. Das treffendste Beispiel für den vorliegenden Fall bietet Art. 121:

> Nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses kann der Rat .... der Kommission Aufgaben übertragen, welche ...

Hier ist es klar, daß der Rat bezüglich der Übertragung freie Hand hat. Demgegenüber deutet die Fassung des Art. 155 U 4 auf eine echte Verpflichtung des Rates zur Übertragung hin [2]. Es fällt daher schwer, in ihm eine Delegationsgrundlage zu erblicken.

---

1) Es handelt sich insoweit um ein echtes "müssen" nicht nur um ein "sollen".

2) Folgerichtig kommen von der Groeben - von Boeckh, Art. 155 RdNr. 14 zu dem Schluß, daß der Rat die Durchführungsbefugnisse übertragen müsse. Eine Delegation herkömmlicher Art könnte dann allerdings nicht mehr von diesen Autoren angenommen werden. Nach hier vertretener Auffassung kann sich die Verpflichtung nur auf die unpolitischen Durchführungsmaßnahmen beziehen, wobei es sich jedoch nicht um eine Delegation handelt.
Eine Delegationsverpflichtung nimmt auch Däubler, DVBl. 1966, 661 an, obwohl sich das schon mit dem Begriff der Delegation kaum vereinbaren läßt.
Münch, Systematik, S.359 meint, aus Art. 155 U 4 würde die Erwartung sprechen, daß der Rat sich zur Durchführung seiner Maßnahmen der Kommission bedient; ebenso der Rechtsausschuß des E.P., Dok. 115/1968, S. 1 und 18

d) Sprachliche Unterschiede in den Vertragstexten

Während im deutschen Text der Rat der Kommission die Durchführungsbefugnisse überträgt, lauten die fremdsprachigen Vertragstexte:

..... de bevoegdheden ... welke de Raad haar verleent
..... les compétences que le Conseil lui confère
..... le competenze che sono conferite dal Consiglio

Aus dem deutschen Wort "übertragen" ergibt sich fast zwingend der Schluß auf die Delegation, da delegieren und übertragen synonym verwendet werden.

Demgegenüber ist auffällig, daß die fremdsprachigen Texte das Wort "übertragen" vermeiden und statt dessen das Wort "verleihen" verwenden. Die Verleihung eines Amtes, einer Würde oder eines Rechts bedeutet aber gerade im Gegensatz zur Übertragung, daß das Amt oder der Titel oder die Zuständigkeit in concreto erst im Augenblick der Verleihung entsteht. Der Verleihende ist vor der Verleihung nicht etwa selbst Inhaber dessen, was er verleiht. Er verzichtet nicht etwa zugunsten dessen, dem verliehen werden soll. Hätten die Vertragspartner übereinstimmend eine Übertragung (Delegation) im Auge gehabt, dann wäre wahrscheinlich auch das dafür übliche Wort, z.B. "transférer" gewählt worden [1]. Allerdings ist auch nach den vom Vertrag gewählten Verben eine Delegation nicht ausgeschlossen.

Damit ergeben sich auch aus sprachlichen Gründen Zweifel darüber, ob durch Art. 155 U 4 die Delegation von Ratsbefugnissen auf die Kommission ermöglicht werden sollte, oder ob, was durch das gegebene Verhältnis 3 : 1 näherliegend ist, Art. 155 U 4 nur die - an sich überflüssige-Bestätigung dafür enthält, daß die Kommission auch im sekundären Gemeinschaftsrecht die Aufgaben wahrnehmen müsse, die sie auch im

---

1) Für die französische Terminologie vgl. z.B. Groshens, S. 202: Toute délégation est toujours un transfert de compétence; siehe auch oben S. 73 Fußnote 2

primären Gemeinschaftsrecht hat [1]. Das Problem läßt sich insofern nicht eindeutig lösen, als alle vier Sprachen gleichermaßen verbindlich sind. Allgemein gültige Prinzipien für den Fall, daß die gleichermaßen verbindlichen Texte voneinander abweichen, gibt es nicht. Ophüls [2] will den Originaltext (meist französisch, zuweilen deutsch) der Auslegung zugrunde legen. Da die Materialien nicht veröffentlicht sind, wird sich der Originaltext nicht immer feststellen lassen. Außerdem ginge dadurch die erklärte Gleichberechtigung der Sprachen teilweise verloren [3]. Ganz gleich, wie man diese Streitfrage entscheidet, es werden zumindest im vorliegenden Fall immer Zweifel bestehen bleiben [4].

e) Geschichte der Vorschrift [5]

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Geschichte des Art. 155 U 4. Die Verfasser des Vertrages haben anscheinend zunächst das Verhältnis des Rates zur Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht für unproblematisch gehalten, und das ist es ja auch, wenn man einmal von der Möglichkeit der

---

1) Zweifel bezüglich der Wortwahl des Art. 155 U 4 haben auch Möller, S. 89 und Merkel, S. 103 f; a.A. Rabe, S. 108, der eine sprachliche Abweichung nicht für gegeben hält und daher annimmt, auch die fremdsprachigen Texte würden für die Delegation sprechen.
2) Ophüls, Festschrift für Müller-Armack, S. 284; a.A. Daig, AöR 83 (1958), S. 157, der mit Recht diejenige Fassung zugrunde legt, die am besten den Sinn des Vertragswerks verwirklicht. Es muß dann aber vorher der Sinn des Vertragswerkes ermittelt werden, was ebenfalls auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen kann.
3) Die von Ophüls (vgl. oben Fußnote 2) vorgeschlagene Methode würde sich daher in Widerspruch zu Art. 248 Abs. 1 EWGV setzen.
4) Zu diesem Problem auch Verdroß, S. 174; Catalano, Comunità, S. 52; Reuter, MC 1958, 168; Dölle RabelsZ 26 (1961), S. 22 ff; Rabe, S. 85
5) Dazu F. Dehousse, aspects, S. 46

Delegation absieht und nur die (obligatorische) Zuweisung unpolitischer Zuständigkeiten für angebracht hält. Erst die deutsche Delegation wollte, daß eine Bestimmung in den Vertrag aufgenommen werde, wonach der Rat etwas von seinen Kompetenzen auf die Kommission übertragen könne. Ob die deutsche Delegation dabei voraussah, daß in der Zukunft aus praktischen Gründen tatsächlich die Delegation von Ratsbefugnissen nötig werden würde und einen späteren Streit um die Zulässigkeit solcher Delegationen von Anfang an vermieden wissen wollte oder ob sie dem weitverbreiteten Irrtum unterlag, jede rechtssatzmäßige Begründung von Zuständigkeiten sei eine Delegation, ganz gleich, ob das die Norm erlassende Organ die neubegründete Zuständigkeit auch selbst auszuüben vermöge, läßt sich nicht feststellen. Die Entwicklung der h.M. spricht eher dafür, daß der nötige Unterschied zwischen rechtssatzmäßiger Zuweisung und Delegation nicht gemacht wurde. Die deutsche Delegation war daher wohl der Ansicht, die vermeintlichen Delegationen, die zu erwarten waren mit einer dem Art. 80 GG entsprechenden Vorschrift dekken zu müssen, um den Vertrag möglichst grundgesetzkonform zu gestalten [1].

Dehousse stellte fest, daß der Antrag der BRD von den lateinischen Ländern abgelehnt wurde. Eine solche ablehnende Haltung Frankreichs, Belgiens und Luxemburgs ist nach dem oben Gesagten nur zu verständlich, da die Delegation mit der Verfassung oder zumindest der Auffassung dieser Länder im Widerspruch stand [2]. Damit kann ohne weiteres angenommen werden, daß zumindest die französisch-sprachigen Länder in der Kompromißfassung, die Art. 155 U 4 schließlich erhielt, nicht die Grundlage für eine Delegation von Ratsbefugnissen auf die Kommission sahen [3]. Für sie war damit Art. 155 U 4 nur die Bestätigung dessen, was ohnehin feststand: nämlich daß die

---

1) Denkbar ist auch, daß die BRD damals - im Jahre 1957 - eine möglichst starke Stellung der Kommission erreichen wollte.
2) Dazu oben S. 95 ff
3) Siehe auch Möller, S. 89

Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht mit den gleichen - nichtpolitischen - Befugnissen auszustatten sei, die sie auch im Vertrag habe.

Damit spricht auch die Geschichte der Vorschrift eher dafür, in Art. 155 U 4 nicht die Erlaubnis an den Rat zu sehen, einen Teil seiner Befugnisse auf die Kommission zu delegieren. Allerdings ist auch umgekehrt kein eindeutiger Schluß dahingehend möglich, daß eine entsprechende Delegation schlechthin verboten sei.

f) Zwischenergebnis

Einerseits kennt der Vertrag als starre Verfassung eine streng durchgeführte Funktionsteilung zwischen Rat und Kommission [1], die eine Delegation nur durch ausdrückliche vertragliche Erlaubnis zulässig macht. Andererseits sprechen gewichtige Argumente gegen die Qualität des Art. 155 U 4 als Delegationsermächtigung für den Rat. Daher ist der Schluß naheliegend, daß die Delegation von Ratsbefugnissen auf die Kommission nach dem Willen zumindest eines Teiles der Vertragspartner nicht zulässig sei [2]. Dieser Schluß ist aber nicht zwingend. Trotz der Bedenken gegen die Zulässigkeit der Delegation, die bei einigen Vertragspartnern vorhanden waren und die in der vagen Fassung des Art. 155 U 4 ihren Niederschlag gefunden haben, kann diese Vorschrift nämlich keinesfalls als ein Verbot zur Vornahme von Delegationen aufgefaßt werden. Das gilt umsomehr, als die Möglichkeiten des Art. 155 U 4, so wie er nun einmal im Vertrag steht [3], noch nicht voll ausgeschöpft sind. Da sich gezeigt hat, daß auch nach den fremdsprachigen Vertragstexten eine Delegation nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, kommt es allein auf die Frage an, was unter dem Ausdruck "Befugnisse zur Durchführung" zu verstehen

---

1) Vgl. Reuter, organes, S. 434
2) So Dumon, S. 78; Merkel, S. 104
3) Darauf kommt es vor allem an;denn maßgebend ist der objektive Sinn und Zweck der jeweiligen Regelung; vgl. Möller, S. 6 mit weiteren Nachweisen; Rabe, S. 136 f; Tomuschat, S. 14 ff

sei. Die Auslegung dieses Begriffs kann eine Zulässigkeit von Delegationen ergeben.

2. Befugnisse zur Durchführung

a) Bedeutung für die Delegation

Der Begriff Durchführungsbefugnis kann sowohl Vollzugsbefugnisse als auch Rechtssetzungsbefugnisse, d.h. Durchführungs- oder Ausführungsverordnungen umfassen [1]. Da es sich bei Befugnissen zur Vornahme von Vollzugsmaßnahmen in der Regel nicht um politisch bedeutsame Befugnisse handelt, sondern um unpolitische, die sowieso der Kommission zugewiesen werden müssen [2], kann die Frage dahingehend gestellt werden, was unter dem Begriff Durchführungsverordnung zu verstehen sei? Wenn dieser Begriff so eng aufzufassen ist, daß alle wesentlichen politischen Entscheidungen bereits in der ermächtigenden Ratsverordnung vorweg genommen sind und der Kommission nur ein ganz geringer Ermessensspielraum bleibt, dann kann von einer Delegation überhaupt nicht gesprochen werden, da der Rat nach dem Vertrag solche Zuständigkeiten selbst nicht hat. Ist der Begriff der Durchführungsverordnung hingegen so weit zu fassen, daß der Rat nur die allgemeinen politischen Grundlinien vorzeichnet, während der Kommission bei der Durchführung dennoch die Möglichkeit zum Erlaß politisch nicht unerheblicher Maßnahmen bei Vorhandensein eines gewissen Ermessensspielraums bleibt, dann handelt es sich um delegierte Befugnisse, da diese Befugnisse ihrem Wesen nach dem Rat zugehören. Es kommt also darauf an, wie weit oder wie eng der Begriff der Durchführungsbefugnisse zu fassen ist.

Dabei ist es kaum möglich, aus dem Vertrag heraus eine Definition oder genaue Inhaltsbestimmung für diesen Begriff zu geben. Der deutsche Vertragstext verwendet diesen Ausdruck

---

1) Das ist heute unbestritten; siehe z.B. Maas, SEW 1967, 3 im Anschluß an Rabe, S. 108; Holch, EuR 1967, 221
2) Siehe oben S. 12 ff, 64, 81 ff (85)

nur an wenigen Stellen, nämlich in Art. 48 Abs. 3 d und Art. 94. Die entsprechenden Stellen im französischen Vertragstext verwenden "règlement d'application" [1] und règlement utile en vue d'application" [2]. Ähnlich ist die Terminologie im italienischen und niederländischen Vertragstext. In Art. 155 U 4 ist dagegen nicht die Rede von "compétence pour l'application", sondern "pour l'exécution". Die Terminologie des Vertrages muß daher als uneinheitlich bezeichnet werden. Endgültige Schlüsse bezüglich des Inhalts können damit aus den vom Vertrag verwendeten Ausdrücken nicht gezogen werden. Die Ausdrücke Anwendung, Durchführung, Ausführung, application, exécution, mise en oeuvre etc. scheinen willkürlich und ohne feste juristische Bedeutung gewählt worden zu sein und sind daher grundsätzlich gleich zu behandeln. Die im Vertrag vorgesehenen Durchführungsbefugnisse sind aber nicht nur, was ihre Bezeichnung betrifft, uneinheitlich, sondern sie sind auch in ihrem Inhalt und in ihrer Tragweite wenig einheitlich. Wie oben gezeigt wurde [3], reichen sie von der bloßen Anwendung bereits detailliert vorliegender vertraglicher Normen [4] bis zur Befugnis, in der zu erlassenden Durchführungsverordnung echte Ergänzungen einschließlich der Schaffung neuer Verpflichtungen für die Adressaten vorzunehmen [5]. Zwar läßt sich aus dem Vertrag heraus durch Auslegung unter Anwendung der verschiedenen allgemein anerkannten Auslegungsregeln [6] ohne weiteres der Umfang der einzelnen Befugnisse ermitteln [7]. Gerade weil aber die einzelnen Be-

---

1) Art. 48 3 d
2) Art. 94
3) Siehe oben S. 55, 56, 59
4) Siehe z.B. die Befugnisse der Kommission in Art. 10 Abs.2 des Vertrages
5) Siehe z.B. Art. 48 Abs. 3 d und 94
6) Dazu vgl. Möller, S. 3 f mit weiteren Nachweisen, insbesondere auch über die Reihenfolge und den Wert bei der Anwendung der einzelnen Methoden in bezug auf das Gemeinschaftsrecht. Grundlegend Larenz, S. 233 ff
7) Vgl. oben S. 31 - 64, wobei durchweg schon die logisch-systematische, ausnahmsweise die historische Methode genügte; vgl. Larenz, S. 244 ff, 247 ff, 250 f

fugnisse in ihrem Umfang so stark voneinander abweichen, kann mit den üblichen Auslegungsmethoden aus dem Vertrag heraus ein einheitlicher Begriff der Durchführungsbefugnis, der für Art. 155 U 4 verbindlich wäre, nicht gefunden werden. Art. 155 U 4 selbst bietet keinerlei Ansatzpunkte für eine konkrete Bestimmung dieses Begriffs. Man kann daher insoweit von einer Vertragslücke sprechen, die nach den für die Lückenausfüllung entwickelten Grundsätzen zu schließen ist [1]. Für das Gemeinschaftsrecht bietet sich besonders eine Rechtsvergleichung bezüglich der in Frage stehenden Institute an, mit dem Ziel, ob sie analog oder auf eine andere Art für das Gemeinschaftsrecht herangezogen werden können. Dabei liegt es nahe, Lücken im Gemeinschaftsrecht nur mit solchen Rechtsinstituten zu füllen, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind [2]. Das ist jedoch nicht zwingend. Es ist grundsätzlich möglich, auch solche Rechtsinstitute heranzuziehen, die nicht in allen Mitgliedstaaten eine genau kongruente Bedeutung haben [3]. Letztlich kommt es darauf an, dasjenige Institut heranzuziehen, was der Systematik und den Zielen des Vertrages am meisten entspricht [4].

Es kommt also zunächst darauf an, den Begriff der Durchführungsverordnung in den Mitgliedstaaten kennenzulernen.

---

1) Daß diese Grundsätze auch für das Völkervertragsrecht, zumindest aber für Organisationsverträge wie den EWG-Vertrag gelten, ist inzwischen allgemein anerkannt. Verdroß, S. 155; Dahm, Bd. 1, S. 45 ff (47); Zemanek, ZaöRV 24 (1964), S. 467 f; Bernhardt, ZaöRV 24 (1964), S. 448 f; Bernhardt, Auslegung, S. 157 f; Tomuschat, S. 18 ff, allgemein mit weiteren Nachweisen. Auch der EuGH macht sich diese Methode zu eigen, vgl. Bd. VI, S. 1195 f (RS 6/60).
2) Einen Hinweis in diese Richtung gibt Art. 215 Abs. 2. Diese Vorschrift ist aber nur für den in ihr angesprochenen konkreten Fall verbindlich.
3) Ähnlich Möller, S. 5
4) Der EuGH praktiziert bereits eine entsprechende Lückenausfüllung, vgl. die Nachweise bei Möller, S. 5 Fußnote 16.

b) Durchführungsverordnungen im deutschen Recht

Im deutschen Recht werden Durchführungsverordnung und Ausführungsverordnung grundsätzlich gleich behandelt [1]. Sie verdanken ihr Dasein der Notwendigkeit, den Gesetzgeber zu entlasten, sowie der Berücksichtigung lokaler und zeitlicher Verhältnisse und der Nutzbarmachung fachlicher Kenntnisse. In Durchführungsverordnungen geht es, wie allgemein angenommen wird, um die Detaillierung, Differenzierung, Präzisierung, Spezialisierung, Konkretisierung etc. der auszuführenden Norm oder, wie Anschütz auf deutsch meint: "Die Ausführungsvorschrift soll den Zweck der Norm herbeiführen helfen, nicht aber hemmen, auch nicht ihn erweitern. Sie soll wollen, was das veranlassende Gesetz will: alles, aber nicht mehr" [2]. Insbesondere dürfen die Durchführungsverordnungen keine neuen Verpflichtungen enthalten [3]. Auch verfügt der Verordnungsgeber über keinen nennenswerten Ermessensspielraum. Schon die Zulässigkeit solcher Verordnungen, die den Willen des Gesetzgebers ergänzen, ohne ihren eigenen Willen an die Stelle desjenigen des Gesetzgebers zu setzen, ist fraglich [4] und wird zumeist abgelehnt [5].

Diese Definition der Durchführungsverordnung, die für das deutsche Recht durchaus zutreffend ist, wird von Rabe und ihm folgend Möller mit der Begründung in das Gemeinschaftsrecht übernommen, der Begriff der Durchführungsverordnung in den übrigen Mitgliedstaaten stimme mit dem deutschen überein [6].

---

1) Roethe, AöR 20 (1931) S. 205; H.J. Wolff, Verwaltungsrecht I, § 25 VII 2
2) Anschütz in Holtzendorff - Kohlers Enzyklopädie, 7. Aufl. (1914), Bd. 4, S. 16
3) Wolff, Verwaltungsrecht I, § 25 VII 2 in Übereinstimmung mit der h.M.
4) Schack, JZ 1964, 252
5) Maunz-Dürig, Art. 80 RdNr. 10; dagegen Schack JZ 1964, 253, der aber ebenfalls Wert auf möglichst enge Zulässigkeitsvoraussetzungen legt. Zu diesem Problemkreis vgl. auch Spanner, BayVBl 1962, 225 ff mit weiteren Nachweisen und Schack, DöV 1962, 625 ff und JZ 1964, 252 ff, ebenfalls mit weiteren Nachweisen.
6) Rabe, S. 109; Möller, S. 90 f. Beide Autoren berufen sich dabei u.a. auf Waline und de Laubadère, wohl nicht ganz zu Recht.

Wenn schon die uneingeschränkte Herübernahme eines im staatlichen Recht ausgebildeten Rechtsbegriffs in das Gemeinschaftsrecht an sich problematisch ist, so muß hier zunächst festgestellt werden, daß der Begriff soweit er im Gemeinschaftsrecht überhaupt eine juristische Aussage zu machen geeignet ist, wesentlich weiter gefaßt zu sein scheint, als im deutschen Recht.

c) Der Begriff im französischen Rechtskreis

Zweifelhaft ist, ob der Begriff der Durchführungsverordnung im deutschen Recht mit dem entsprechenden französischen Begriff des "règlement d'administration publique [1] oder règlement d'application des lois"[2] inhaltlich übereinstimmt [3].

Übereinstimmung mit dem deutschen Recht besteht darin, daß die genannten Verordnungen immer der Ausführung eines bestimmten Gesetzes dienen müssen [4] und daß sie, da sie niederrangiger sind, dem auszuführenden Gesetz keinesfalls widersprechen können [5]. Im Gegensatz zur deutschen Theorie sind aber in gewissem Umfang die Ergänzung des Gesetzes und sogar die Schaffung neuer Verpflichtungen gestattet. So stellt Rivéro fest: "Il (le Premier ministre) est lié par les termes de la loi qu'il doit compléter, mais qu'il ne peut contrédire" [6]. Das heißt, die Verordnungen müssen sich auf der Linie des Gesetzes halten. Ihr Inhalt kann sehr weitgehend sein, insbesondere was die Ergänzungen anbelangt. Verlangt wird lediglich, daß die Verordnung sich nicht im Wider-

---

1) Auf formelle "invitation" (=bindende Aufforderung) durch den Gesetzgeber
2) Spontan auf Grund der Verpflichtung des Premierministers "d'assurer l'exécution des lois"; siehe auch Fußnote 4
3) Es handelt sich in beiden Fällen um materiell gebundene Begriffe; dazu Vedel, S. 136 f
4) Dazu und zum Folgenden Waline Nr. 199 f (S. 124 f); de Laubadère, I, Nr. 99-102 (S.74-76); Rivèro Nr. 67 c (S. 66); Vedel, S. 118 f, 136 f, alle mit weiteren Nachweisen, insbesondere Entscheidungen des C.E.
5) Waline Nr. 199 (S.124); de Laubadère, I, Nr. 102 (S.76); Rivéro, Nr. 67 (S.66)
6) Rivéro, Nr. 67 (S. 66)

spruch zum durchzuführenden Gesetz setzt. Ähnlich rechnet de Laubadère a.a.O., die règlements d'administration publique zu den règlements complémentaires, "mais la question se pose de savoir quels sont les compléments ... que le règlement peut apporter à la loi". Vor 1958 war als Grundsatz anerkannt, daß eine Verordnung, die sich nicht auf eine Präzisierung des Gesetzes beschränkte, sondern neue Verpflichtungen für die Individuen schuf, nur legal war, wenn diese Neuerungen für die Verwirklichung der Gesetzesvorschriften unerläßlich waren [1]. Seit 1958 muß man unterscheiden zwischen Ergänzungen, die für die domaine réglementaire und solche, die für die domaine législatif von Bedeutung sind [2]. Ergänzt das règlement die domaine réglementaire, dann ist seine Legalität selbstverständlich, da die Exekutive insoweit ein verfassungsmäßiges Recht ausübt. Greift die Ergänzung jedoch in die domaine législatif ein, dann ist der Grundsatz der Unerläßlichkeit von vor 1958 heranzuziehen [3]. Ähnlich stellt Waline fest, die Verordnungen dürften den gesetzlichen Verpflichtungen keine solchen hinzufügen, "qui, en raison de leur nature ou de leur importance, ne pourraient être imposées que par voie législative" [4]. Aus all dem geht hervor, daß die französische Regierung sehr wohl in der Lage ist, ergänzende Verordnungen zu erlassen, die insbesondere auch neue Verpflichtungen gegenüber den Betroffenen enthalten [5].

---

1) de Laubadère, I, Nr. 102 (S. 75)
2) Zu der von der Verfassung von 1958 vorgenommenen Verteilung der durch Normen zu regelnden Materie zwischen Legislative und Exekutive siehe oben S. 97 ff
3) So de Laubadère, I, Nr. 102 (S. 76)
4) Waline, Nr. 199 (S. 124), der sich auf den C.E. beruft, vgl. die Nachweise bei Waline
5) Sehr weitgehend auch Vedel, S. 137, der annimmt, ein règlement d'application publique brauche sich nur an das durchzuführende, nicht aber an andere Gesetze zu halten.

Damit steht fest, daß von einer Übereinstimmung der deutschen Durchführungsbefugnis mit den französischen Befugnissen zum Erlaß der règlements d'application des lois bzw. den règlements d'administration publique kurz, "den règlements pris pour l'exécution des lois" [1], nicht die Rede sein kann. Das règlement d'administration publique umfaßt zwar die deutsche Durchführungsverordnung, geht aber wesentlich über diese hinaus. Es reicht damit an die gesetzesergänzende Verordnung im deutschen Recht heran, die nach H.J. Wolff ein bestimmtes Gesetz ergänzen kann, das seinen Gegenstand im wesentlichen bereits geregelt hat. Die Ergänzungsverordnungen müssen sich dessen Sinn, Zweck und System einpassen, können aber innerhalb dieses Rahmens neue Verpflichtungen und Berechtigungen statuieren [2].

d) Der Begriff im Recht der Benelux-Staaten

In den Benelux-Ländern wird der Begriff der Durchführungsverordnung allgemein sehr weit aufgefaßt. Man bemüht sich nicht, irgendwelche genau definierten engen Schranken aufzustellen, sondern überläßt die Regelung dieses Problems von Fall zu Fall dem Gesetzgeber.

So stellt Kranenburg für die Niederlande fest, Sache des Gesetzgebers sei es, nur die wichtigsten Entscheidungen zu treffen. Die Durchführung dieser Entscheidungen und die dazu erforderlichen Durchführungsbestimmungen seien Sache der Exekutive [3]. Van der Pot stellt fest, daß Verordnungen inhaltlich oft nicht von Gesetzen zu unterscheiden seien, ja daß sogar Strafbestimmungen in Verordnungen aufgenommen werden könnten [4].

---

1) de Laubadère, I, Nr. 102 (S. 75)
2) H.J. Wolff, Verwaltungsrecht I, § 25 VII b 2
3) Vgl. Kranenburg, S. 107 ff
4) van der Pot, S. 374 f

Entsprechend stellt Buttgenbach für Belgien fest, der Umfang der Durchführungsbefugnisse richte sich nach dem Raum, den das durchzuführende Gesetz läßt. Wenn das Gesetz nur einige Direktiven enthalte, könne dieser Raum sehr groß sein [1]. Entsprechendes gilt für Luxemburg [2].

e) Der Begriff im italienischen Recht

In Italien hat sich demgegenüber eine etwas engere Auffassung vom Begriff der Durchführungsverordnung [3] durchgesetzt. Die Freiheit der Bürger dürfe nicht über die vom Gesetz gezeichneten Grenzen hinaus eingeschränkt werden [4]. Das Gesetz müsse Prinzipien und Kriterien enthalten, an Hand derer die Exekutive tätig werden könne [5]. Andererseits schreibt Alessi, wenn das durchzuführende Gesetz nur Grundprinzipien enthalte, sei grundsätzlich sogar eine Verordnung p r a e t e r l e g e m möglich [6].

Damit läßt sich sagen, daß im italienischen Recht zwar ein verhältnismäßig enger Rahmen für Durchführungsbefugnisse angestrebt wird, daß aber dennoch ein erheblicher Spielraum

---

1) Buttgenbach, Nr. 532 (S. 509), etwas einschränkend Nr.533 (S. 510). Ebenso treten Mast, Précis, Nr. 24 (S. 15) und Wigny, Nr. 131, 1. (S. 109) für eine weite Interpretation des Begriffs der Durchführung ein. Maßgebend seien der Geist und die Ziele des durchzuführenden Gesetzes!
2) Vgl. Majerus, S. 118 f. Er verlangt lediglich, daß die Durchführungsverordnung dem durchzuführenden Gesetz nicht widersprechen dürfe.
3) = regolamento esecutivo
4) Mortati, Bd. 2, S. 673; Alessi, S. 31 f
5) Vgl. Zanobini, Bd. 1 S. 64. Tesauro, S. 328, sieht in dieser Behauptung einen unlösbaren Widerspruch, denn die Verwaltungshandlung, durch die das Gesetz durchgeführt werden solle, könne nur dann eine wirklich echte Durchführung sein, wenn nicht bereits alles vorher im Gesetz geordnet oder niedergelegt sei.
6) Vgl. Alessi, S. 31

für den Verordnungsgeber besteht [1) 2)].

f) Zwischenergebnis

Der Ausdruck Durchführungsbefugnis in Art. 155 U 4 EWGV läßt sich aus dem Vertrag heraus nur unvollständig bestimmen. Eine Heranziehung der entsprechenden Rechtsinstitute in den Mitgliedstaaten ergibt, daß der in Deutschland ausgebildete Begriff für das Gemeinschaftsrecht zu eng ist. Hingegen ist das in Frankreich ausgebildete Institut des règlement d'administration publique und der in den Benelux-Staaten verwendete Begriff der Durchführungsverordnung der Erfassung der Durchführungsverordnung im Gemeinschaftsrecht dienlich. Der Verordnungsgeber hat in diesen Rechtsordnungen einen erheblichen Spielraum. Er kann die durchzuführende Norm notfalls ergänzen, um eine optimale Wirkung und Praktikabilität zu erreichen. Die Ergänzungen müssen sich jedoch dem Zweck und System der durchzuführenden Normen einpassen. Sie dürfen keinesfalls eine andere Tendenz verfolgen. Da auch der EWGV Beispiele kennt, in denen von Durchführungsverordnungen gesprochen wird, obwohl das ermächtigte Organ echte Ergänzungen vornehmen kann, ist kein Grund vorhanden, warum der enge deutsche Begriff der Durchführungsvorschriften für das Gemeinschaftsrecht maßgebend sein soll [3)]. Angemessen ist vielmehr eine Orientierung am französischen Durchführungsbegriff [4)], zumal dieser weitgehend mit dem Recht der übrigen Mitgliedstaaten übereinstimmt. Die Kommission kann jedoch nicht spontan tätig werden, sondern sie bedarf zum Erlaß von Durchführungsmaßnahmen immer einer ausdrück-

---

1) Vgl. vor allem Alessi, S. 31 f; Tesauro, S. 328
2) Die verhältnismäßig enge Begrenzung der Verordnungsbefugnisse in Italien und Deutschland ist auf den Mißbrauch des Verordnungsrechts in diesen Ländern vor 1945 zurückzuführen.
3) Interessant in diesem Zusammenhang die Ausführungen des Bundesfinanzhofs, Beschluß vom 25.4.1967 - VII 198/63; abgedruckt in EuR 1967, 239 ff (243 f)
4) Orientierung bedeutet nicht, daß nun die französische Lehre und Rechtssprechung vollkommen und unverändert in das Gemeinschaftsrecht zu übernehmen wäre. Auf seiner Grundlage soll sich jedoch ein eigener, den Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts angepaßter Begriff bilden.

lichen Ermächtigung [1]. Im Einzelfall wird sich der Umfang der Durchführungsbefugnis aus der Formulierung dieser Ermächtigung plus der Qualität bzw. der Konkretheit der durchzuführenden Ratsvorschriften ergeben. Die Ermächtigung durch den Rat muß sich jedoch innerhalb des oben gezeigten Rahmens halten: Der Rat kann die Kommission nicht zu mehr als zum Erlaß von Durchführungsmaßnahmen ermächtigen, d.h., die Kommission kann nur da tätig werden, wo der Rat bereits in irgendeiner Form tätig geworden ist [2]. Der Rat kann die Kommission in gewissem Umfang zur Ergänzung der von ihm erlassenen Normen ermächtigen. Da die von ihm erlassenen Normen die Regelung der politischen Probleme enthalten, wird eine Ergänzung hierzu in vielen Fällen ebenfalls politischen Charakter haben. Weil aber Maßnahmen mit politischen Auswirkungen grundsätzlich dem Rat vorbehalten sind, überträgt der Rat in diesen Fällen seine Befugnisse auf die Kommission. Soweit die Durchführungsbefugnisse, so wie sie im Einzelfall gegeben sind, nicht zu politisch bedeutsamen Maßnahmen führen, kann nicht von einer Delegation gesprochen werden. Auch insofern ähnelt das französische Recht von 1958 dem Gemeinschaftsrecht, wie die Ausführungen de Laubadères gezeigt haben [3]. Auch dort wird eine Unterscheidung gemacht zwischen der domaine législatif, die dem Zuständigkeitsbereich des Rats entspricht, (aber nicht gleicht) und der domaine réglementaire, die dem Zuständigkeitsbereich der Kommission entspricht, (aber ebenfalls nicht gleicht). Beide Bereiche können (hier in der Durchführungsverordnung dort im règlement

---

1) Diese Ermächtigung entspricht der "invitation" an den Premierminister im französischen Recht, die bindend ist. Vgl. auch oben S.115 Fußnote 1 und S.115 Fußnote 2

1) Vgl. z.B. Mast, Précis, Nr. 24 (S. 15); Alessi, S. 31 f. Das wird ganz allgemein angenommen und ergibt sich im Grunde schon aus dem Wort Durchführung.

3) Vgl. de Laubadère, I, Nr. 102 (S. 75 f)

d'administration publique), berührt werden, wobei je nach dem berührten Bereich unterschiedliche Konsequenzen entstehen.

Nach Art. 155 U 4 kann der Rat die Kommission zum Erlaß von Durchführungsmaßnahmen ermächtigen. Da diese Durchführungsmaßnahmen - je nach ihrem Inhalt - sowohl auf einer Delegation als auch auf einer Zuweisung beruhen können, steht fest, daß nach Art. 155 U 4 eine Delegation von Ratsbefugnissen zulässig ist.

IX. Art und Umfang der Delegationsbefugnis

1. Art der Delegation

Ob man mit der sowohl im Gemeinschaftsrecht als auch im Recht der Mitgliedstaaten herrschenden Meinung in der Delegation die Übertragung eigener Zuständigkeiten des Delegaten unter Abänderung der bis dahin geltenden Zuständigkeitsordnung sehen will oder ob man mit Barbey in der Delegation die Begründung einer außerordentlichen Zuständigkeit durch eine ausnahmsweise gestattete Durchbrechung der ranghöheren Regelnorm sieht, ist für das Gemeinschaftsrecht ohne Auswirkungen.

Von Bedeutung ist hingegen die Frage, ob es sich um eine konkurrenzschaffende bzw. konservierende Delegation handelt [1], d.h. um eine Delegation, die die Zuständigkeit der Kommission nur neben der des Rates begründet [2] oder ob es sich um eine Delegation handelt, die die Zuständigkeit des Rates - zumindest vorübergehend - praktisch beseitigt [3],

---

1) Weniger gebräuchlich ist der Ausdruck "bewahrende Delegation".
2) Für Triepel, S. 53 ff, handelt es sich dabei um eine unechte Delegation, Zur konservierenden Delegation siehe ferner Müller, DöV 1964, 534; Rasch, Verwaltungsorganisation, S. 175; H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, § 72 IV b 2; Obermayer, JZ 1956, 627
3) Nur hierin sieht Triepel, S. 51, eine echte Delegation; ebenso Odent, S. 874

also um eine devolvierende Delegation [1].

Wenn man eine devolvierende Delegation annimmt, dann hätte der Delegant seine Zuständigkeit selbst beseitigt [2]. Er müßte sich an die von ihm selbst gesetzten Regeln halten, solange diese bestehen [3]. Die Wiedererlangung seiner Zuständigkeit kann er daher nur durch die Beseitigung der Delegation erreichen, d.h., er muß die Delegation durch contrarius actus beseitigen bzw. sie widerrufen [4]. Dieses Widerrufsrecht ist ihm unter allen Umständen zuzugestehen [5]; denn sonst würde es sich nicht um eine Delegation, eine Begründung einer außerordentlichen Zuständigkeit handeln, sondern um eine endgültige Zuweisung, die Begründung einer neuen Regelzuständigkeit [6].

---

1) Auch überwälzende, befreiende oder translative Delegationen genannt; vgl. z.B. Rasch, Verwaltungsorganisat. S. 174
2) Dabei wird allgemein mit Recht davon ausgegangen, daß der Delegant weder alle seine Befugnisse delegieren kann - eine Delegation kann also immer nur partiell sein -, noch daß der Delegant jede Materie delegieren kann. Es gibt Materien, die für eine Delegation nicht geeignet sind, da sie erkennbar nur von einem ganz bestimmten Organ ausgeübt werden sollen. Vgl. dazu z.B. Olivier, Revue adm. 1952, 379 ff; Zilemenos, S. 50
3) In den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geht man in der Regel davon aus, daß eine Delegation devolvierende Wirkung habe. So beispielhaft der Rapport van de Commissie, S. 28: "Der Delegant kann, solange die Delegation gilt, eine durch ihn an ein anderes Organ delegierte Befugnis nicht mehr selbst ausüben, es sei denn, er hat einen entsprechenden Vorbehalt gemacht". Ebenso z.B. Zilemenos, S. 58 und 62; Odent, S. 872; Auby-Drago, Nr. 1074 (S. 572)
4) H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, § 72 IV b 2
5) Siehe z.B. Groshens, S. 203, Miele, Nr. 8 (S. 913), der mit Recht darauf hinweist, daß die Widerrufbarkeit oft nur formelle Bedeutung hat.
6) Groshens, S. 203

Richtiger ist es wohl, eine konkurrenzschaffende Delegation anzunehmen [1]. Ein vorübergehender vollständiger Verlust der Zuständigkeit auf Seiten des Deleganten, d.h. ein Verlust der Zuständigkeit zur Vornahme gewisser politischer Maßnahmen auf Seiten des Rates kann nicht angenommen werden [2]. Der Rat bleibt vielmehr selbst neben der Kommission zuständig. Neben der bisherigen Ratskompetenz entsteht eine inhaltlich gleiche Kommissionszuständigkeit. Das bedeutet aber nicht, daß nun Rat und Kommission nebeneinander für ein und denselben Fall derartig zuständig wären, daß sie einander widersprechende Entscheidungen treffen könnten. Das wäre mit rechtsstaatlichen Prinzipien unvereinbar [3]. Es bedeutet auch nicht, daß nun der Rat willkürlich Entscheidungen der Kommission beiseite schieben oder abändern könnte [4]; denn es wür-

---

1) Zu dem Ergebnis, daß es sich um eine konservierende Zuständigkeit handelt, kommt auch Möller, S. 90. Er läßt jedoch offen, ob es sich um eine alternativ konkurrierende Zuständigkeit handelt oder um eine kumulativ konkurrierende, die als unzulässig anzusehen ist.

2) Es darf nicht übersehen werden, daß im Gemeinschaftsrecht der Delegant (Rat) und der Delegatar (Kommission) verschiedenartige Interessen vertreten, während im innerstaatlichen Bereich die einzelnen Organe im Grunde nur ein Interesse vertreten, nämlich das des Staates. Es besteht kein besonderes Spannungsverhältnis zwischen den Staatsorganen, wie das im Gemeinschaftsrecht der Fall ist.
Zutreffend stellt Miele Nr. 7 (S. 911) fest, ob der Delegant die delegierte Befugnis verliere oder nicht, könne nicht generell entschieden werden, es komme vielmehr auf die Interessenlage im Einzelfall an. Es mag zwar im nationalen Recht ein solcher Fall schwer zu finden sein, in dem der Delegant seine Befugnis behalten müßte. Für das Gemeinschaftsrecht hat Miele jedoch sicherlich Recht.

3) Siehe Obermayer, JZ 1956, 627. Auch Rasch, S. 175, hält eine solche Doppelkompetenz wegen der Gefahr von sich widersprechenden Entscheidungen für bedenklich; ebenso Müller, DöV 1964, 534 f; Zilemenos, S. 62; a.A. wohl H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, § 72 IV b 2 ; Miele, Nr. 7 (S. 911).

4) H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, § 72 IV b 2 spricht allerdings von primärer Zuständigkeit des Deleganten und sekundärer Zuständigkeit des Delegatars.

den die gleichen rechtsstaatlichen Bedenken auftreten und die Kommission würde zudem in ein klares - mit dem Vertrag unvereinbares - Unterordnungsverhältnis zum Rat geraten [1]. Die konkurrenzschaffende Delegation hat zwar zur Folge, daß der Rat die delegierte Zuständigkeit neben der Kommission behält. Er kann sie aber nur ausüben, soweit sie mit der vorgenommenen Delegation vereinbar ist [2]. Der Delegatar, die Kommission, wird bei Ausübung der delegierten Zuständigkeit an Stelle des ursprünglich allein zuständigen Rates tätig. Von dem Augenblick an, in dem die Kommission über eine bestimmte Frage entschieden hat, ist es so, als ob der Rat selbst entschieden hätte, d.h., die Zuständigkeit ist in diesem Punkte verbraucht [3]. Das bedeutet aber nicht, daß nun Rats- und Kommissionsmaßnahmen in diesem Bereich vollkommen gleichzusetzen sind. Sie unterscheiden sich vielmehr deutlich dadurch, daß die Kommission wegen der Delegation eine eigene Zuständigkeit ausübt, nicht etwa eine Ratszuständigkeit [4].

Diese Unterscheidung hat Auswirkungen zunächst in materieller Hinsicht. Die Kommission übt nicht das Ermessen des Rates aus, sondern ihr eigenes, auch wenn sie sich dabei zu den mutmaßlichen Ratsmaßnahmen in Widerspruch setzen würde. Außerdem wird sie ihre originären, d.h. zugewiesenen Zuständigkeiten mit den delegierten Zuständigkeiten vermischen, so

---

1) Vgl. z.B. Hallstein, Rede, S. 3 f
2) Ähnlich Groshens, S. 202; zum Folgenden vgl. Groshens, S. 202 f
3) Ähnlich Triepel, S. 54 und 59, der ebenfalls die Prävention entscheiden läßt: Habe aber der Delegatar von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht, dann liege keine res integra mehr vor. Zu den Bedenken gegen diese Ansicht unten S. 126 Fußnote 1 und 4
4) Entsprechend H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, § 72 IV b 2: "Der Delegatar handelt in eigenem Namen und in eigener Instanz". Rasch, S. 174: "Der Delegatar nimmt die ihm aufgetragenen Aufgaben und Befugnisse in vollem Umfang wahr. Klagen ... sind gegen den ...Delegatar zu richten". Ebenso z.B. Auby-Drago, Nr. 1074 (S. 572); Zilemenos, S. 37.

daß sich nicht generell sagen läßt, eine bestimmte Kommissionsmaßnahme (z.B. Verordnung) sei auf Grund einer Delegation ergangen [1].

Diese Unterscheidung hat auch Auswirkungen in formeller Hinsicht. Es handelt sich einerseits um Ratsverordnungen, andererseits um Kommissionsverordnungen, die nur durch die entsprechenden entgegengesetzten Akte nach dem Grundsatz "lex posterior derogat legi priori" aufgehoben oder geändert werden dürfen. Das heißt, der Rat kann nur seine eigenen und die Kommission nur ihre eigenen Maßnahmen ändern oder aufheben [2].

Da der Rat nicht hierarchisch übergeordnet ist und die Zuständigkeit, soweit von ihr Gebrauch gemacht wurde, durch die Kommissionsmaßnahme verbraucht ist, kann er die einmal erlassene Kommissionsmaßnahme weder ändern noch aufheben. Er muß sie respektieren [3].

Durch diese Anwendung des Prioritäts- oder Präventionsgrundsatzes [4] ist zunächst einmal die Gefahr gebannt, daß der Rat und die Kommission einander widersprechende Entscheidungen erlassen, bzw. ist diese Gefahr so gering geworden, daß sie als "quantité négligeable" bezeichnet werden kann. Denn daß der Rat und die Kommission gleichzeitig in derselben Sache tätig werden, ist unwahrscheinlich. Für das staatliche Recht mögen solche Bedenken vor allem im Hinblick auf die

---

1) Es ist daher unnütz, aber auch unschädlich, und nur teilweise zutreffend, wenn Kommissionsverordnungen in der Begründung einen Hinweis auf Art. 155 U 4 enthalten. Denn aufgrund der Delegation sind nur die in der betreffenden Kommissionsverordnung enthaltenen politischen Entscheidungen ergangen. Vgl. entsprechend Groshens, S. 203.

2) Ein Änderungsrecht bezüglich der Kommissionsmaßnahmen hätte der Rat u.U. dann, wenn er der Kommission hierarchisch übergeordnet wäre. Eine solche Überordnung besteht jedoch nicht; vgl. oben S. 10 Fußnote 4

3) Entsprechend Groshens, S. 203. Das gilt sinngemäß auch für die Kommission.

4) Vgl. Triepel, S. 54 und 59

Delegation innerhalb der Exekutive ihre Berechtigung haben [1]. Für das Gemeinschaftsrecht treffen diese Bedenken aber nicht zu. Der Rat kann nämlich in aller Regel nur auf Vorschlag der Kommission tätig werden. Die Kommission kann sich daher immer den Prioritätsgrundsatz zu Nutzen machen [2]; denn sie wird, falls der Rat die Absicht äußert, selbsttätig zu werden, d.h. Vorschläge bei ihr anfordert [3], immer zuerst selbst mit der Sache befaßt sein. Sie kann also entscheiden, welches Organ tätig wird. Widersprüchliche Entscheidungen auf Kosten der Adressaten, ja selbst eine willkürliche Kompetenzausübung durch den Deleganten (Rat) sind daher ausgeschlossen [4].

Das gilt allerdings nur, soweit die Kommission sich an die durch die Delegation gesetzten Grenzen hält [5]. Gehen ihre Maßnahmen weiter, als es die Delegation, genauer die delegierende Norm, erlaubt, dann handelt die Kommission insoweit ohne Zuständigkeit. Die Zuständigkeit auf Grund derer sie hätte tätig werden können, liegt vielmehr nach wie vor aus-

---

1) Vgl. dazu vor allem Obermayer, JZ 1956, S. 627; ihm folgend Müller, DöV 1964, S. 534 f
2) und dadurch evtl. ihr Verhältnis zum Rat belasten
3) Vgl. Art. 152 und oben S. 21
4) Die konkurrierenden Kompetenzen brauchen daher nicht mehr "in einem Mindestmaß gegeneinander abgegrenzt zu werden" wie es vor allem Obermayer und Müller (siehe oben Fußnote 1) fordern, ganz abgesehen davon, daß es sich dann eben nicht mehr um eine konkurrierende Zuständigkeit handeln würde.
   Eine solche tatsächliche Abgrenzung ergibt sich für das Gemeinschaftsrecht dadurch, daß der Rat aufgrund seiner Arbeitsweise nur dann tätig werden würde, wenn die delegierte (und damit politische) Befugnis durch die Entwicklung eine solche Bedeutung bekommt, daß es sich um eine Grundsatzentscheidung handelt.
   Nach der logisch-systematischen Auslegungsmethode ergibt sich allein aus der Überlegung heraus, daß sich die Bedeutung einer Befugnis derartig wandeln kann, daß die Delegation im Gemeinschaftsrecht nur als konservierende Delegation aufgefaßt werden kann.
5) Ebenso Groshens, S. 204, für das französische Recht.

schließlich beim Rat. Sie konnte folglich auch nur von diesem wahrgenommen werden. Der Rat verfügt also auch nach der betreffenden Kommissionsmaßnahme über diese Zuständigkeit. Es ist jedoch fraglich, ob er nun Maßnahmen erlassen kann, die der - ungerechtfertigten - Kommissionsmaßnahme widersprechen? Das wird man aus Gründen der Rechtssicherheit grundsätzlich verneinen müssen. Die betreffende Kommissionsmaßnahme muß erst vom EuGH für ungültig erklärt werden [1]. Geht die Kommission ganz offensichtlich über ihre Zuständigkeit hinaus, dann bedarf es jedoch einer solchen Feststellung durch den EuGH wohl nicht. Hier ist vielmehr die Maßnahme ohne weiteres als ungültig anzusehen, so daß der Rat seinerseits Maßnahmen erlassen kann, die der - ungültigen - Kommissionsmaßnahme widersprechen [2].

2. Umfang der Delegation

a) Grenzen und Inhalt

Der Umfang der Delegation ergibt sich zunächst aus der delegierenden Norm selbst, die in der Regel zugleich einen mehr oder weniger genau umrissenen Auftrag an die Kommission enthält, den sie bei Meidung der Ungültigkeit ihrer Maßnahmen keinesfalls überschreiten darf [3]. Generell läßt sich aus Art. 155 U 4 insbesondere aus dem Wort Durchführungsbefugnis, ablesen, daß der Rat niemals politische Grundsatzentscheidungen aus der Hand geben darf. Er darf niemals ganze Materien an die Kommission abgeben, ohne vorher in den Grund-

---

1) So Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 155 Anm. 10 (8.Abs.)
2) Vgl. die Lehre zur Ungültigkeit von Verwaltungsakten im deutschen Recht, insbesondere die Evidenztheorie; dazu BVerwGE 11, 108, und 199; H.J. Wolff, Verwaltungsrecht I, § 51 I b; siehe auch unten S. 139 f
3) Ähnlich BVerfGE 4, 22: das Ausmaß der Ermächtigung kann mit hinreichender Deutlichkeit ihrem begrenzten Zweck entnommen werden. Soweit die Ermächtigung dazu dienen soll ... (bestimmte Zwecke zu erreichen)..., liegt darin zugleich eine Bestimmung ihres Ausmaßes.

zügen festgelegt zu haben, wie die betreffende Materie zu regeln sei [1].

Oft muß aber zur Bestimmung des genauen Umfangs der delegierten Zuständigkeit auf zusätzliche vertragliche Grundsätze zurückgegriffen werden [2]. Die Delegation kann nur in dem Umfang erlaubt sein, in dem der Vertrag nicht in erkennbarer Weise auf die persönliche Ausübung der Zuständigkeit durch den Rat selbst Wert legt [3].
Es kommt hierbei also auf den Einzelfall an.

Wie sich bei der Klärung der Systematik der Kompetenzverteilung im Vertrag gezeigt hat, sind nicht alle vom Vertrag erfaßten Bereiche in gleichem Maße "Gemeinschaftssache" geworden [4]. Vergemeinschaftung bedeutet dabei in gewissem Sinne Zentralisierung der Entscheidungsgewalt bei der EWG und das wiederum bedeutet verhältnismäßig umfangreiche Befugnisse für die Kommission. Selbstverständlich kann der Rat auf den stärker vergemeinschafteten Gebieten in viel größerem Umfang Delegationen vornehmen, als auf anderen Gebieten, die erkennbar im wesentlichen nur koordiniert werden sollten, mit der Folge, daß erforderlich werdende Entscheidungen in der Regel von dem die Partikularinteressen vertretenden Rat vorzunehmen sind. Eine Delegation kommt hier nur in ganz geringem Umfang und nur für wirklich untergeordnete Maßnahmen in Betracht.

---

1) Zu eng Reuter, organisations, S. 214, wenn er feststellt: "La délégation n'est possible que pour des pouvoirs d'exécution exactement définis et entièrement contrôles dans l'usage à l'exclusion de tout pouvoir comportant des appréciations discrétionnaires et une responsabilité propre". Reuter bezieht sich dabei wohl auf das Urteil des EuGH Bd. IV, S. 9 ff (RS 9/56). Das mag zwar für den Sonderfall der Delegation auf außergemeinschaftliche Einrichtungen zutreffen, nicht aber auf eine Delegation gem. Art. 155 U 4.
Zutreffend hingegen Maas, SEW 1967, 3, wonach es genügt, wenn die Kommission eine Richtschnur erhält.
2) Sinngemäß Triepel, S. 116
3) Sinngemäß Triepel, S. 114
4) Vgl. oben S.16 ff und unten S. 185 ff und 194 f

Der mögliche Umfang der Delegation ist daher nicht generell festzulegen. Es kommt auf den Einzelfall an, wobei vor allem die Vertragsziele bezüglich der im Einzelfall zu regelnden Materie zu ermitteln sind.

Nachdem die Grenzen der Delegationsmöglichkeit damit einigermaßen festliegen, ist ein Hinweis darauf kaum noch nötig, daß Delegationen auf keinen Fall in solcher Zahl und in solchem Umfang vorgenommen werden dürfen, daß damit das Kräfteverhältnis zwischen Rat und Kommission zugunsten der Kommission wesentlich verändert würde [1]. Derartig umfangreiche Delegationen sind nach den hier abgesteckten Grenzen kaum noch möglich [2].

Die so aufgezeigten Gesichtspunkte gelten nicht nur für die Frage, wieviel der Rat von Fall zu Fall delegieren könne, sondern sie sind sinngemäß auch dann verwertbar, wenn die delegierende Norm derart unbestimmt ist, daß die Grenzen der delegierten Befugnis erst durch Auslegung ermittelt werden müssen.

Wesentlich für die Frage nach dem Umfang der Delegation ist auch die Qualität der durchzuführenden Normen. Aus ihr ergehen sich die tatsächlichen Grenzen der delegierten Befugnis. Je feiner und präziser die durchzuführende Norm abgefaßt ist, desto weniger Raum bleibt für die durchführende Norm. Mit anderen Worten: der tatsächliche Umfang der Delegation steht in umgekehrtem Verhältnis zur Feinheit der

---

1) Darüber besteht kein Streit. Vgl. Rabe, S. 110; Everling, Festschrift für Ophüls, S. 35; das oben S. 128 Fußnote 1 gebrachte Zitat von Reuter.
Die Suche nach den Grenzen für die Delegationsbefugnis des Rates ist im Augenblick, wo Bestrebungen im Gange sind, die Kommission zu einem Planungskommissariat herabzustufen, etwas akademischer Natur.

2) Auf die Frage ob es sich um die Möglichkeit einer Spezial- oder Generaldelegation handelt, soll nicht eingegangen werden, da der Frage keine praktische Bedeutung zukommt und, wie Müller, DöV 1964, 534 und ihm folgend Rasch, S. 172 mit Recht bemerken, eine Unterscheidung im Einzelfall ohnehin kaum möglich ist.

auszuführenden Bestimmungen. Oftmals sind die scheinbar delegierten Kommissionsbefugnisse politisch so unbedeutend, daß es sich ohnehin nicht um eine Delegation sondern um eine Zuweisung handelt. Auch kann durchaus der Fall eintreten, daß die Kommission zum Erlaß von Durchführungsbestimmungen ermächtigt wird, ohne daß sie diese Befugnis praktisch wahrnehmen könnte, weil der durchzuführenden Ratsbestimmung nichts mehr hinzuzufügen ist.

Es gibt Bestimmungen, die ihrer Bedeutung und Tragweite nach sowohl in einer Ratsvorschrift als auch in einer Durchführungsvorschrift der Kommission hätten getroffen werden können. Bezüglich dieser noch zu treffenden Bestimmungen hat der Rat ein echtes Ermessen [1] darüber, ob er sie selbst in seiner Vorschrift verabschieden will, oder ob er den Erlaß dieser Bestimmung der Kommission delegieren will.

b) Erlaß von unpolitischen Detailregelungen durch den Rat

Daß der Rat mit seinen Normen nicht grenzenlos ins Detail gehen kann, ergibt sich aus dem Umstand, daß er nur für den Erlaß politischer Maßnahmen zuständig ist. Die genaue Einhaltung dieser Grenze zwischen politischen und unpolitischen Maßnahmen wird sich in der Praxis nicht immer durchführen lassen, da über die Frage der politischen Bedeutung einer Maßnahme die Meinungen oft auseinandergehen werden. Die Grenze zwischen politischen und unpolitischen Maßnahmen ist jedoch leichter festzulegen als der Begriff der Durchführungsbefugnis; denn es gibt keine Norm, von der sich sagen läßt, sie sei inhaltlich notwendig eine Durchführungsnorm.

Es wird Fälle geben, in denen es unzweckmäßig ist, die Kommission mit sei es delegierten sei es zugewiesenen Befugnissen zu betrauen. Das ist dann der Fall, wenn die von der

---

1) Vgl. die sinngemäß zutreffenden Ausführungen von Roethe, AöR 59 (1931) S. 202

Kommission zu erlassenden Vorschriften quantitativ so gering sein würden, daß eine zusätzliche Kommissionsverordnung wegen der damit verbundenen Unübersichtlichkeit unangebracht wäre. Der Sach- und Sinnzusammenhang ginge dabei verloren [1]. Obwohl festgestellt wurde, daß der Rat zum Erlaß unpolitischer Maßnahmen grundsätzlich unzuständig ist, dürften in den vorgenannten Fällen ausnahmsweise Zuständigkeiten des Rates zu bejahen sein, die sich als implied powers verstehen. Da es sich jedoch ihrem Wesen nach um Kommissionszuständigkeiten handelt, kann der Rat diese Fragen nur mit Zustimmung der Kommission regeln. Es handelt sich hier im Grunde um eine außerordentliche Ratszuständigkeit, um eine Art antizipierter Delegation von der Kommission auf den Rat. In der Praxis sieht dieses Phänomen so aus, daß sich der Rat bezüglich dieser unpolitischen Detailfragen an den Vorschlag der Kommission hält. Da diese ausnahmsweise Zuständigkeit des Rates immerhin eine Durchbrechung des Prinzips der Funktionsteilung darstellt, ist eine restrektive Anwendung geboten. Eine Störung des Kräfteverhältnisses kann dadurch nicht eintreten.

X. Beseitigung der Delegation

1. Der Beseitigungsakt

Die Beendigung der Delegation und damit der Zuständigkeit des Delegatars kann durch eine Befristung der Delegation erreicht werden. Die außerordentliche Zuständigkeit der Kommission würde in diesem Falle ohne weiteres mit Fristablauf enden, d.h. der Rat wäre von diesem Augenblick an wieder alleiniger Träger der Zuständigkeit [2].

---

1) Für ein derartig exzessives Festhalten am Funktionsteilungsprinzip besteht keine Notwendigkeit.
2) Dazu B. Wolff, AöR 78 (1952/1953), S. 194 (221)

Die Delegation kann nach allgemeiner Ansicht im staatlichen Recht und im Gemeinschaftsrecht jederzeit auch durch Widerruf beseitigt werden [1]. Streit besteht zunächst über die Art des Widerrufs. Dabei geht es um die Frage, ob der Rat die Delegation, soweit diese auf Vorschlag der Kommission erfolgt ist, nur auf Vorschlag der Kommission beseitigen könne, oder ob in diesem Falle ein Kommissionsvorschlag nicht erforderlich sei. Der Widerruf ist actus contrarius, d.h. zu seinem Erlaß muß das gleiche Verfahren eingehalten werden, in dem die Delegation vorgenommen wurde [2]. Das würde für das Gemeinschaftsrecht das Erfordernis eines Kommissionsvorschlags bedeuten. Die Delegation im Gemeinschaftsrecht unterscheide sich von der Delegation im staatlichen Recht u.a. dadurch, daß der Delegatar konstitutiv am Zustandekommen des Delegationsaktes beteiligt sei [3]. Die Delegation gewinne dadurch den Charakter eines einseitig nicht widerrufbaren Verzichts des Rates auf seine alleinige Zuständigkeit [4].

Demgegenüber wird behauptet, der Rat könne die Delegation auch ohne Kommissionsvorschlag beseitigen [5]. Der Grund für diese Meinung liegt wohl vor allem in der zunächst ungewohnten Erscheinung, daß es nun auch vom Delegatar abhängen solle, ob die Delegation beseitigt werde oder nicht. Nachdem der Delegatar schon auf Grund seines Vorschlagsrechts die Delegation nahezu erzwingen könne, solle er obendrein noch das Recht erhalten, die Beseitigung der Delegation durch Nichtvorlage eines entsprechenden Vorschlags mehr oder weniger zu verhindern? Gemessen an dem vollkommen freien Willen des Delegaten im staatlichen Recht mag das in der Tat befremdlich erscheinen. Will man aber das Vorschlagsrecht für die Besei-

---

1) Vgl. z.B. Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 155 Anm. 10 a.E.
2) Geltungsgrund ist dann der Grundsatz "lex posterior derogat legi priori"
3) Siehe z.B. Däubler, DVBl 1966, 661; Merkel, S. 98; Hallstein, EEC-Commission, S. 734
4) So Wirsing, EA 1964, 86
5) Rabe, S. 112; Wohlfarth, Kommentar, 155 Anm. 7; Haase, S.93

tigung der Delegation verneinen, dann muß man es konsequenterweise auch für die Vornahme der Delegation verneinen, da der Rat sonst die auf Grund des Vorschlags nur wegen fehlender Einstimmigkeit (Art. 149 Abs. 1) erfolgte Delegation unmittelbar danach, d.h. praktisch gleichzeitig, durch einfache ad hoc-Entscheidung wieder beseitigen könnte. Es geht also im Grunde darum, ob die Delegation ganz aus dem Vorschlagsverfahren auszuklammern sei oder nicht [1].

Es wurde bereits festgestellt, daß die Kommissionsvorschläge nur insoweit verbindlich sind, als sie sich auf den Vertrag stützen können. Wenn die Kommission in ihrem Vorschlag Befugnisse mit einem gewissen politischen Inhalt verlangt, kann sie sich grundsätzlich nicht auf den Vertrag stützen. Ihr Vorschlag ist daher in diesem Punkt für den Rat nicht verbindlich. Er ist in diesem Punkt rechtlich nicht existent, bzw. als unverbindliche Anregung aufzufassen. Delegiert der Rat trotzdem, dann würde er diese Delegation auf Grund einer einzelnen ad hoc-Entscheidung vornehmen und damit den Vorschlag, soweit er existent ist, abändern. Denn der Vorschlag beinhaltet ja rechtlich das Delegationsbegehren nicht. Es besteht also das Paradoxon, daß der Rat, obwohl er dem Wortlaut des Kommissionsvorschlags folgt, diesen doch zugleich abändert. Eine solche Abänderung bedarf jedoch nach Art. 149 Abs. 1 EWGV der Einstimmigkeit. Folglich kann der Rat in diesem Falle sowohl die Delegation als auch deren Widerruf nur einstimmig beschließen.

Eine eigenartige Lösung bieten Quadri - Monaco - Trabucchi [2]. Sie gehen davon aus, daß sich die Delegation ausschließlich nach der Delegationsnorm, das ist Art. 155 U 4, zu richten habe. Die Delegation ist folglich immer eine Einzelentschei-

---

1) Die Ablehnung des Vorschlagsrechts mit der Begründung, es sei in diesem Falle doch "recht förmlich", genügt wohl nicht; vgl. aber Rabe, S. 112, Fußnote 52

2) Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 148 Anm. 1 und Art. 155 Anm. 10

dung ad hoc, die mit einfacher Mehrheit und ohne Kommissionsvorschlag erfolgen kann. Damit treten Schwierigkeiten bei der Vornahme sowie der Beseitigung der Delegation nicht auf. Eine solche vollkommene Herausnahme der Delegation aus ihrem Kontext ist jedoch zu weitgehend. Es ist unwahrscheinlich, daß die Vertragsparteien für eine so wichtige Befugnis des Rates, die unmittelbare Folgen für den Einfluß der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft hat, nur die einfache Mehrheit vorsahen. Eine solche vollständige Herauslösung des Delegationsaktes aus dem jeweiligen Kontext ist damit erkennbar nicht der Sinn des Art. 155 U 4. Das Fehlen näherer Angaben über das Verfahren in Art. 155 U 4 deutet vielmehr darauf hin, daß die Delegation grundsätzlich nach dem für die jeweilige Materie vorgesehenen Beschlußfassungsverfahren erfolgen sollte. Das bedeutet, daß die Delegation in den Fällen in denen die Kommission zur Erreichung der Vertragsziele einen Anspruch auf die betreffenden Befugnisse hat, mit der jeweils vorgeschriebenen Mehrheit erfolgen muß, da der Vorschlag insoweit bindend ist. In den übrigen Fällen führt es zum Erfordernis der Einstimmigkeit, was auch sachlich allein angemessen zu sein scheint.

Obwohl die Kommission sich bei Vorschlägen die ein Delegationsbegehren enthalten, grundsätzlich nicht auf den Vertrag stützen kann, wird dieser "Regelfall" in Wirklichkeit die Ausnahme sein. Denn die Kommission wird solche Vorschläge, die politische Befugnisse für sie selbst vorsehen, zur Zeit gar nicht erst vorlegen. Wie bereits angedeutet, sind Fälle denkbar, in denen die Kommission Vorschläge bezüglich der Delegation politischer Befugnisse sehr wohl auf den Vertrag stützen kann. Das ergibt sich aus der besonderen Stellung der Kommission als unabhängige und objektive Garantin für das Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes [1] und aus den dargelegten vertraglichen Beispielen [2]:

---

1) Vgl. Art. 155 am Anfang und 157
2) Siehe oben S. 59 - 61 und Seite 62 f

a) Die Kommission kann politische Befugnisse dann für sich verlangen,wenn für die betreffenden Maßnahmen eine besondere Dringlichkeit besteht, der der Rat auf Grund seiner Arbeitsweise nicht gerecht werden kann.
b) Das gleiche gilt, wenn es sich um den Erlaß von besonders häufig wiederkehrenden Entscheidungen handelt.
c) Der Delegationsvorschlag ist schließlich dann verbindlich, wenn die betreffende Maßnahme für die Weiterentwicklung oder das Funktionieren der Gemeinschaft unerläßlich ist, ein entsprechender Beschluß des Rates aber wegen zu großer Gegensätzlichkeit innerhalb des Rates bzw. zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu erwarten ist [1]
d) Auch wenn die betreffenden Maßnahmen zwar eine gewisse politische Bedeutung haben, ihrem Wesen nach aber überwiegend technischen Charakter haben, ist der Delegationsvorschlag als verbindlich anzusehen.

Die Beseitigung der Delegation bedarf in diesen Fällen ebenfalls eines Kommissionsvorschlags.

Trotz dieser Möglichkeiten ist die Kommission nicht in der Lage, damit wesentliche politische Befugnisse an sich zu ziehen. Das Kräfteverhältnis zwischen den Organen wird dadurch nur innerhalb der vertraglichen Grenzen modifiziert, nicht aber ernstlich verändert.

2. Folgen der Beseitigung

a) Mitbeseitigung der auf Grund der Delegation erlassenen Maßnahmen?

Die Beseitigung der Delegation wirft im wesentlichen die Frage auf, was mit den bereits auf Grund der Delegation erlassenen Kommissionsvorschriften geschieht? Werden sie mit

---

1) Die Erreichung der Vertragsziele hat Vorrang vor dem Funktionsteilungsprinzip. Eine Realisierung dieses zweifellos im Vertrag enthaltenen Gedankens ist bei der augenblicklichen Stagnation der Europa-Politik kaum mehr erwähnenswert.

der Beseitigung der Delegation ipso iure mitbeseitigt oder bleiben sie von dem Widerruf der Delegation grundsätzlich unberührt?

Eine Mitbeseitigung nimmt wohl Wohlfarth an, wenn er feststellt: "Auch die in der Zwischenzeit von der Kommission erlassenen Vorschriften können damit außer Wirksamkeit gesetzt werden". Allerdings würde ein Erlöschen der Ermächtigung etwa durch Zeitablauf auch nach Wohlfarth kein automatisches Außerkrafttreten der auf Grund der Ermächtigung erlassenen Normen nach sich ziehen [1]. Man schließt diese Mitbeseitigung aus dem engen Verhältnis zwischen der delegierenden Norm und den auf Grund der Delegation erlassenen Rechtssätzen. Nach dem Widerruf der Delegation würde sich für den auf Grund der Delegation erlassenen Rechtsakt keine Rechtsgrundlage, insbesondere keine Ermächtigung für die Kommission zum Tätigwerden mehr finden. Da aber eine Kommissionsmaßnahme nur Geltung haben könne, wenn eine entsprechende Rechtsgrundlage vorhanden sei, und diese Voraussetzung mit der Beseitigung der Rechtsgrundlage nicht mehr gegeben sei, müsse damit die Geltung der von der Kommission auf Grund der Delegation erlassenen Maßnahmen zwangsläufig enden.

Diese Ansicht, die auch im nationalen Recht vertreten wird [2], muß aus folgenden Gründen abgelehnt werden: Die Beseitigung der Delegation hat keine ex tunc-Wirkung. Die die Delegation bewirkende Norm hat vielmehr solange Bestand, bis sie beseitigt wird, d.h. der Widerruf wirkt nur ex nunc. Das bedeutet, daß die auf Grund der Delegation vor deren Widerruf ergangenen Kommissionsmaßnahmen rechtswirksam auf Grund einer bestehenden Rechtsgrundlage erfolgt sind und nur darauf kommt es an. Ein zuständiges Organ hat in den Grenzen seiner Zuständigkeit eine Maßnahme getroffen. Geht die Zuständigkeit

---

1) Vgl. Möller, S. 90; Wohlfarth, Kommentar, Art. 155 Anm.7; ihm folgend Rabe, S. 112, Fußnote 52

2) Für das deutsche Recht vgl. B. Wolff, AöR Bd.78 (1952/1953) S. 196 (221)

später verloren, dann hat das nur für die Zukunft, nicht aber für die Vergangenheit Bedeutung. Man kann in diesem Falle nicht so tun, als habe die Zuständigkeit nie bestanden. So erkennt auch das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtssprechung, das durch den Fortfall der Ermächtigung die auf Grund dieser Ermächtigung erlassenen Normen grundsätzlich unberührt bleiben. Es komme nur auf die Gültigkeit der Ermächtigung im Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme an [1].

Die von Wohlfarth u.a. vertretene Ansicht ist auch von ihrem Ergebnis her bedenklich. Denn ein automatischer Wegfall der auf Grund der Delegation erlassenen Maßnahmen würde unter Umständen eine erhebliche Lücke in das Rechtssystem der Gemeinschaft reißen. Vor allem aber - und das gilt besonders für die Kommissionsverordnung - folgen den Kommissionsmaßnahmen weitere Maßnahmen vonseiten der Betroffenen. Die Betroffenen müssen sich auf eine bestimmte Rechtslage einrichten können und die Gewißheit haben, daß diese Lage für eine gewisse Dauer Bestand hat. Anderenfalls müßten die Betroffenen befürchten, daß die sie betreffenden Kommissionsmaßnahmen deswegen wegfallen, weil aus irgendeinem nicht vorhersehbaren Grund, der seine Ursache in einer ganz anderen Kommissionsmaßnahme oder allgemein in der politischen Lage hat, die Delegation auf der diese Maßnahmen beruhen, widerrufen wird. Mit anderen Worten es würde durch eine Mitbeseitigung der entsprechenden Kommissionsmaßnahmen eine erhebliche mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbare Rechtsunsicherheit eintreten.

b) Vernichtbarkeit der Kommissionsmaßnahmen durch den Rat

Die von der Kommission auf Grund der Delegation erlassenen Maßnahmen werden zwar vom Widerruf der Delegation nicht direkt berührt. Das bedeutet aber nicht, daß der Widerruf der

---

1) BVerfGE Bd. 9, 3 (12); 12, 344 (347); 14, 245 (249)

Delegation diesen Maßnahmen gegenüber überhaupt keine Auswirkungen hätte. Es ist festgestellt worden [1], daß der delegierende Rat zwar grundsätzlich neben der Kommission zuständig bleibt, daß er diese Zuständigkeit aber nur insoweit ausüben darf, als sie der Delegation nicht widerspricht bzw. als sie nicht durch das Tätigwerden der Kommission verbraucht ist. Solange die Delegation besteht, kann der Rat sich gegenüber Kommissionsmaßnahmen nicht auf den Grundsatz "lex posterior derogat legi priori" berufen. Denn dieser Grundsatz ist nur bei Rechtssätzen anwendbar, die aus ein und derselben Rechtsquelle fließen [2]. Die Delegation bewirkt aber für ihre Dauer die Existenz zweier verschiedener Rechtsquellen. Wird die Delegation widerrufen, dann tritt der Rat in vollem Umfang in die Zuständigkeit ein, auch soweit sie - vor dem Widerruf der Delegation - der Kommission zustand. Die Kommission kann ihre eigenen Maßnahmen nach dem Grundsatz "lex posterior derogat legi priori" ändern oder aufheben [3], solange ihre Zuständigkeit. d.h. die Delegation besteht. Da der Rat durch den Widerruf quasi in die frühere Zuständigkeit der Kommission eintritt bzw. die aufgespaltene Zuständigkeit sich wieder beim Rat vereinigt, muß dieser Grundsatz nun auch für ihn Geltung haben, mit der Folge, daß er nach dem Widerruf der Delegation die auf Grund der Delegation ergangenen Kommissionsmaßnahmen ebenfalls ändern oder aufheben kann [4]. Umgekehrt geht der Kommission mit der Beseitigung der Delegation das Recht zur Änderung oder Aufhebung ihrer eigenen Maßnahmen verloren, da sie für die betreffende Materie nicht mehr zuständig ist.

---

1) Siehe oben S. 123
2) Das betont vor allem Ipsen, vgl. z.B. Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentags Bd. II/L, Schlußvortrag S.24 ff, insbesondere S. 26
3) Quadri - Monaco - Trabucchi, Art. 155 Anm. 10 (6. Abs.)
4) Im Ergebnis ebenso Quadri - Monaco - Trabucchi, Art.155 Anm. 10 (8. Abs.)

XI. Gerichtliche Nachprüfung

Können sich die Organe nicht über die Vornahme einer Delegation einigen, dann hat jedes Organ die Möglichkeit, die Sache vor den EuGH zu bringen. Setzt sich der Rat mit qualifizierter Mehrheit über den Kommissionsvorschlag hinweg, dann kann die Kommission eine Rechtmäßigkeitskontrolle gemäß Art. 173 Abs. 1 wegen Verletzung des Art. 149 Abs.1 auslösen. Unterläßt er es überhaupt, einen Beschluß zu fassen, dann kann die Kommission nach Art. 175 Abs. 1 vorgehen.

Nach hier vertretener Ansicht kann der Rat den Kommissionsvorschlag auch unmittelbar gemäß Art. 173 Abs. 1 angreifen. Denn der Vorschlag ist bis zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit eine rechtlich verbindliche Handlung der Kommission und als solche angreifbar [1]. Der EuGH wird in beiden Fällen feststellen, ob sich der umstrittene Kommissionsvorschlag in Übereinklang mit dem Vertrag befindet oder nicht.

Hat der Rat der Kommission grundlegende politische Entscheidungen überlassen, dann stimmt die Delegation nicht mit dem vertraglichen Vorbild überein, d.h. es liegt ein Vertragsverstoß vor. Denn das sekundäre Gemeinschaftsrecht darf sich auf keinen Fall mit dem Vertrag in Widerspruch setzen [2]. Diese Delegation ist damit aber nicht ohne weiteres nichtig. Die entsprechende Feststellung muß vielmehr dem EuGH vorbehalten bleiben [3]. Im Grunde handelt es sich dabei um eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 173 Abs. 1, auch wenn dieser terminus nicht ausdrücklich verwendet wird [4]. Die Recht-

---

1) Ebenso von der Groeben - von Boeckh, Art. 173 RdNr. 2
2) Catalano, Comunità, S. 46; ders., Manuel, S. 114
3) Bebr, Control, S. 130 ff; Rabe, S. 34; siehe Art. 174 EWGV
4) Dazu führt Catalano, Manuel, S. 81 aus, daß es sich in Art. 173 EWGV genauso um einen "recours en annulation" handelt, wie in Art. 33 EGKSV. Dieser terminus sei aber im EWGV deswegen nicht wiederverwendet worden, weil er im französischen Recht einen präzisen Inhalt habe, nicht aber in den im Gegensatz zum EGKSV ebenfalls verbindlichen Sprachen der übrigen Mitgliedstaaten.

mäßigkeitskontrolle umfaßt nicht nur das Verwaltungshandeln der Gemeinschaft, sondern auch deren rechtssetzende Tätigkeit. Ziel dieser Kontrolle ist die Sicherstellung einer völligen Übereinstimmung des sekundären Gemeinschaftsrechts mit den Vorschriften des primären Gemeinschaftsrechts, also die Einhaltung der vom Vertrag gesetzten Schranken [1]. Die Rechtmäßigkeitskontrolle ist insofern auch oft mit der Verfassungsmäßigkeitskontrolle verglichen worden [2].

Auch wenn sich der Rat durch spätere Maßnahmen mit der Delegation in Widerspruch setzt, ohne diese formell zu beseitigen, ist eine Rechtmäßigkeitskontrolle zulässig. Der Rat hätte auf Grund der alternativ konkurrierenden Zuständigkeit nicht mehr tätig werden dürfen [3].

Ein Verfahren gemäß Art. 173 Abs. 1 kann auch dann notwendig werden, wenn die Kommission über den von der delegierenden Norm gesetzten Rahmen hinausgeht [4].

Behält sich der Rat Zuständigkeiten vor, die ihm ihrem Wesen nach nicht zustehen, d.h. die er der Kommission hätte zuweisen müssen oder nimmt der Rat in seine Vorschriften in nicht gerechtfertigtem Umfang unpolitische detaillierte Regelungen auf, dann ist ebenfalls eine Kontrolle gemäß Art. 173 Abs. 1 möglich [5].

Eine Nachprüfung gemäß Art. 173 Abs. 1 EWGV ist auch dann möglich, wenn die Delegation formell nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist. Das kann dann der Fall sein, wenn

---

1) Constantinesco, JuS 1965, S. 292
2) Zum Beispiel von Daig, AöR 83 (1958), S. 150; Bebr, Control, S. 36; Catalano, Manuel, S. 65 und vom EuGH selbst in Bd, II, S. 227 (RS 8/55)
3) Vgl. oben S. 125 ff
4) Dazu oben S. 133
5) Die Organe haben sich bisher noch nicht verklagt. Der Rat bedarf einer solchen Klage kaum, da er in der Lage ist, seine Vorstellungen mit einem gewissen Druck auf die Kommission durchzusetzen. Die Kommission scheute sich bisher zu Recht, das Verhältnis zum Rat derart zu belasten.

Verfahrensvoraussetzungen nicht eingehalten wurden oder die die Delegation enthaltende Maßnahme nicht ordnungsgemäß begründet [1] oder verkündet [2] worden ist [3]. Schließlich können die damit aufgeworfenen Rechtmäßigkeitsfragen auch in einem Verfahren nach Art. 177 nachgeprüft werden.

XII. Folgerungen

Die Kommissionsbefugnisse im sekundären Gemeinschaftsrecht können auf einer Delegation oder einer Zuweisung beruhen.

Eine Delegation seitens des Rates liegt dann vor, wenn die Kommission Befugnisse zum Erlaß politischer Entscheidungen erhält. In diesem Fall wird das Prinzip der Funktionsteilung zwischen den beiden Organen durchbrochen. Die Erlaubnis hierfür gibt Art. 155 U 4 EWGV. Eine Delegation soll erfolgen, wenn der Rat auf Grund seiner Zusammensetzung oder Arbeitsweise zum Erlaß der fraglichen Maßnahmen ungeeignet ist. Das Kräfteverhältnis zwischen den beiden Organen darf durch die Delegation nicht grundsätzlich verändert werden. Der Rat behält neben der Kommission eine alternativ konkurrierende Zuständigkeit. Die Delegation kann nur im selben Verfahren beseitigt werden, in dem sie vorgenommen worden ist. Beruht sie auf einem Kommissionsvorschlag, dann ist für die Beseitigung das Vorschlagsverfahren erforderlich. Ist der Vorschlag nicht verbindlich, dann kann die Beseitigung einstimmig ohne Vorschlag erfolgen. Die auf Grund der Delegation erlassenen Vorschriften bleiben vom Widerruf der Delegation unberührt, können aber nach dem Widerruf der Delegation vom Rat abgeändert oder aufgehoben werden.

---

1) Vgl. Art. 190
2) Vgl. Art. 191. Auf eine ordnungsgemäße Verkündung ist besonders Wert zu legen; denn die Betroffenen müssen auf die Transparenz der Zuständigkeitsordnung vertrauen können. Ähnlich Rasch, S. 171, für das deutsche Recht.
3) Über die Möglichkeit der Heilung solcher formellen Mängel vgl. Rasch, S. 174

Eine Delegation seitens des Rates liegt dann nicht vor, wenn die Kommissionsbefugnisse nur die Möglichkeit zum Erlaß von Maßnahmen mit geringer politischer Tragweite enthalten. Es handelt sich dann um eine rechtssatzmäßige Zuweisung von Befugnissen, die durch die Existenz des Funktionsteilungsprinzips geboten ist. Der Rat ist zum Erlaß von Maßnahmen mit untergeordneter politischer Bedeutung ausnahmsweise dann zuständig, wenn der Sachzusammenhang ein Tätigwerden des Rates erfordert [1]. Auch die Zuweisung kann nur durch das gleiche Verfahren in dem sie erfolgt ist, wieder beseitigt werden. Das ist in aller Regel das Vorschlagsverfahren. Die Beseitigung der Zuweisung bewirkt, daß die betreffende Zuständigkeit untergeht. Die auf Grund der Zuweisung ergangenen Kommissionsakte bleiben von der Beseitigung der Zuweisung unberührt. Der Rat kann sie weder ändern noch aufheben. Eine Änderung oder Aufhebung der betreffenden Akte ist nur durch die Kommission möglich, der zu diesem Zweck vom Rat die entsprechenden Befugnisse zuzuweisen sind.

Für die sich im Zusammenhang mit der Delegation und der Zuweisung ergebenden Rechtsstreitigkeiten zwischen Rat und Kommission ist der EuGH gemäß Art. 173 Abs. 1 und 3, 175 EWGV zuständig.

Exkurs:
Beschluß Nr. 67/424/EWG der Kommission vom 5. Juli 1967 über die Form zur Festsetzung und Änderung der Erstattungen bei der Ausfuhr in den Sektoren Fette, Getreide, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch [2]

---

1) Siehe oben S. 130 f
2) ABl. Nr. 146/12 v. 8.7.1967; die folgenden Ausführungen gelten sinngemäß auch für den Beschluß Nr. 67/425 (EWG) der Kommission, ABl. Nr. 146/13 v. 8.7.1967.

Art. 1 des Beschlusses lautet:

> Die Kommission ermächtigt Vizepräsident Mansholt, im Namen der Kommission und unter ihrer Verantwortung, die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern festzusetzen und zu ändern, die in folgenden Bestimmungen vorgesehen sind: ... [1]

Art. 2 besagt, daß im Falle der Verhinderung Mansholts der Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft oder, bei dessen Verhinderung, bestimmte Direktoren diese Festsetzung oder Änderung vornehmen können.

Dieser Beschluß [2] hat in der Öffentlichkeit bisher kaum Beachtung gefunden, obwohl er offensichtlich eine bemerkenswerte Neuerung einführt, nämlich die Ausübung von Kommissionsbefugnissen nicht mehr durch das Kollegialorgan Kommission, sondern lediglich durch ein Kommissionsmitglied oder gar nur nachgeordnete Beamte [3]. Diesem Beschluß liegen folgende Erwägungen zu Grunde:

> Erstattungen bei der Ausfuhr müssen bisweilen in äußerst kurzen Fristen festgesetzt werden. Abgesehen von den Fällen, in denen die Kommission es für erforderlich hält, über die Festsetzung und Änderungen von Erstattungen kollegial zu entscheiden, ist daher sicherzustellen, daß diese von einem Mitglied der Kommission oder, wenn dieses verhindert ist, von einem hohen Beamten der Generaldirektion Landwirtschaft im Namen und unter der Verantwortung der Kommission im Rahmen allgemeiner Weisungen, über deren Einhaltung die Kommission wacht, festgesetzt werden.

Die Kommission hat mit diesem Schritt lediglich die Konsequenzen aus einem zwingenden Erfordernis der Praxis gezo-

---

1) Obwohl Thema der Arbeit das Verhältnis zwischen Rat und Kommission ist, und zwar unter dem besonderen Gesichtspunkt der Delegation, scheint hier doch ein kurzes Eingehen auf das Verhältnis der Kommission als Behördenvorstand gegenüber den ihr nachgeordneten Dienststellen geboten, da es auch in diesem Fall um den Problemkreis der Delegation geht.

2) Es handelt sich um eine der allerletzten noch von Präsident Hallstein unterzeichneten Maßnahmen.

3) Gegen eine solche Möglichkeit de lege lata haben sich früher ausgesprochen: Everling, Festschrift für Ophüls, S.37; Wohlfarth, Kommentar, Art. 163 Anm. 3

gen [1]. Es ist einfach nicht möglich, daß die Kommission als Kollegium, zumal nach der Fusion mit der EAG-Kommission und der Hohen Behörde, über derlei täglich wiederkehrende an Hand feststehender Kriterien zu ermittelnde rechnerische Größen zu entscheiden hat [2]. Das einzelne Kommissionsmitglied hat weder die Zeit noch die Möglichkeit, die Richtigkeit des Rechenergebnisses nachzuprüfen [3]. Der Beschluß der Kommission als Kollegialorgan war daher in diesen Fällen von jeher eine Farce [4]. Diese Beschlüsse wurden von der zuständigen Division vorbereitet und dann von den Direktoren, dem Generaldirektor und der Kommission unbesehen akzeptiert [5].

---

1) Siehe dazu auch den diesen Beschluß vorbereitenden Aufsatz von Noël und Etienne, MC 1967, 127 ff, insbesondere Nr. 4 und 5

2) Die Problematik zeigt sich besonders deutlich, wenn man bedenkt, daß in absehbarer Zeit der Inhalt solcher Beschlüsse von Komputern erstellt werden wird.

3) Es sei denn, man nimmt eine drastische Verlangsamung des Arbeitsganges in Kauf, die aber oft zu einer Blockierung bzw. Lähmung jeglicher organisatorischer oder Verwaltungstätigkeit führt. So würden im vorliegenden Fall die Gemeinsamen Marktorganisationen nicht mehr funktionieren. Allgemein über die mit Kollegialorganen verbundenen Nachteile Dagtoglou, S. 24 - 28 mit weiteren Nachweisen

4) Es sind andere Lösungsvorschläge gemacht worden, wie z.B. ein beschleunigtes schriftliches Verfahren oder eine kurzfristige Bestätigung der von einem einzelnen Kommissionsmitglied auf Grund einer Ermächtigung getroffenen Entscheidung durch das Kollegium. Aber auch in diesen Fällen ist klar, daß die Zustimmung der einzelnen Kommissionsmitglieder völlig mechanisch verlaufen würde, ohne die geringste Möglichkeit, die Entscheidung zu prüfen. Die Belastung für die Kommissionsmitglieder bliebe indessen bestehen. Diese Lösungsvorschläge führen daher höchstens zu Scheinlösungen.

5) Andere Beschlüsse, die nicht gar zu häufig auftreten und von etwas größerer Bedeutung sind, werden von einem Kommissionsmitglied oder einer Arbeitsgruppe (drei Kommissionsmitglieder) vorbereitet und überprüft. Nur die wichtigsten Entscheidungen werden von der Kommission als Kollegium behandelt. Vgl. Everling, Festschrift für Ophüls S. 37 ff mit Beispielen; Wohlfarth, Kommentar, Art. 163 Anm. 3

Der Vertrag will aber sichergestellt wissen, daß allein entscheidungsbefugt und allein verantwortlich die Kommission als Kollegialorgan sei [1]. Aus diesem Grunde legt Art. 163 fest, daß die Kommission prinzipiell nur kollegial entscheiden könne [2]. Man konnte die Ermächtigung nachgeordneter Stellen vertraglich nicht vorsehen: Auf die Einzelfälle konnte man nicht eingehen und eine Generalermächtigung zur Vornahme solcher Beauftragungen wäre nicht akzeptiert worden [3]. Außerdem war man sich nicht im klaren darüber, welche Flut von alltäglichen Routineentscheidungen auf die Kommission zukommen würde.

Da aber nun mal das Kollegialitätsprinzip besteht, stellt sich die Frage, ob der Beschluß der Kommission überhaupt mit dem Vertrag vereinbar ist. Die Kommission stützt ihn - mangels Besserem - auf Art. 162 Abs. 2 EWGV und Art. 27 ihrer Geschäftsordnung [4]. Danach ist es der Kommission aber nur möglich, einzelne Kommissionsmitglieder oder Beamte zu solchen Maßnahmen zu ermächtigen, die der Vorbereitung oder der Durchführung von Kommissionsbeschlüssen dienen. Um solche Vorbereitungs- oder Durchführungsbefugnisse handelt es sich hier jedoch nicht, sondern es geht um die Erstellung des Beschlusses selbst. Die Heranziehung des Art. 162 Abs. 2 EWGV in Verbindung mit Art. 27 der Geschäftsordnung der Kom-

---

1) Vgl. Art. 163 EWGV
2) Über weitere Motive und Vorteile, die zur Einsetzung eines Kollegialorgans anstatt eines Individualorgans führen, siehe Dagtoglou, S. 21-23 mit weiteren Nachweisen, der vor allem auf die Steigerung der Arbeitsqualität hinweist.
3) Mit der Frage der Schaffung nachgeordneter Behörden mit eigener Entscheidungsbefugnis haben sich besonders befaßt Everling, Festschrift für Ophüls, S. 33-49; Noël und Etienne, MC 1967, S. 127 ff; Maas, SEW 1967, 6-9. Siehe ABl. 181/63, bestätigt durch die vorläufige Geschäftsordnung vom 6. Juli 1967, ABl. Nr. 147/1, vom 11.7.1967
4) Siehe ABl. 181/63, bestätigt durch die vorläufige Geschäftsordnung vom 6. Juli 1967, ABl. Nr. 147/1 vom 11.7.1967

mission ist daher nicht möglich [1].

Dennoch läßt sich der Kommissionsbeschluß vom 5. Juli 1967 halten: Wenn Art. 163 EWGV bestimmt: "Die Beschlüsse der Kommission werden mit der Mehrheit ihrer Mitglieder gefaßt", dann kann dieser Satz doch nur Geltung haben, soweit er nicht das Funktionieren der Gemeinschaft verhindert. Andererseits muß auf jeden Fall gewährleistet sein, daß der in Art. 163 Abs. 1 in Verbindung mit 157 zum Ausdruck gekommene Grundgedanke nicht verletzt wird. Dieser Grundgedanke ist, wie bereits erwähnt, daß die Kommission unabhängig von nationalen Interessen sein muß. Da die Kommission sich aus Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zusammensetzt [2], kann diese Unabhängigkeit nur gewahrt werden, wenn sich die verschiedenen auch in den "vaterlandslosen Gesellen" von Brüssel zu vermutenden Schwächen für ihr Heimatland gegenseitig neutralisieren [3]. Denn bei der Beschlußfassung durch einen einzelnen ist nicht gewährleistet, daß nicht doch dann und wann - vielleicht für den Betroffenen unmerklich - der Patriotismus die Oberhand über die Objektivität gewinnt [4]. Daher hauptsächlich rührt das Prin-

---

1) Ebenso Maas, SEW 1967, 7
Insbesondere dürfte es ausgeschlossen sein, den Art. 27 der Geschäftsordnung der Kommission analog anzuwenden, mit der Begründung etwa, die Kommission solle sich überhaupt von der Durchführung von Beschlüssen entlasten dürfen; auf die Herkunft der Beschlüsse könne es nicht ankommen. Man würde sich damit über den klaren Wortlaut des Art. 27 der Geschäftsordnung einfach hinwegsetzen.

2) Art. 157 Abs. 1 U 3

3) Leider kann auch die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, daß der ein oder andere Staat versucht, Druck auf die Kommissionsmitglieder auszuüben, die er in die Kommission entsandt hat. Auch insofern ist das Kollegialitätsprinzip erforderlich.

4) Maas, SEW 1967, 8, findet diese Betrachtungsweise zu national. Sie könne nicht ausschlaggebend gewesen sein, da durch Mehrheitsbeschluß entschieden werde, ungeachtet der Nationalität der Kommissionsmitglieder. Maas übersieht dabei, daß auch innerhalb dieser Mehrheit das gegenseitige Überwachungselement wirksam ist. Natürlich ist das nicht der einzige Gesichtspunkt. Vielmehr sollte durch die Einsetzung eines Kollegialorgans auch die Qualität der Entscheidungen verbessert werden.

zip, daß die Kommission nur als Kollegium beschließen darf [1].

Es sind indessen Fälle gegeben, in denen die Möglichkeit, die zu treffende Kommissionsentscheidung zu manipulieren, äußerst gering ist, und obendrein die gegenseitige Kontrolle der Nationalitäten gewahrt ist, wenn auch auf einer anderen als der Kommissionsebene. Dazu gehört der vorliegende Fall.

Der Beschluß, durch den die Höhe der Ausfuhrerstattungen festgesetzt wird, ist vorwiegend das Ergebnis einer Rechenaufgabe mit festen vorgegebenen Größen. Der Ermessensspielraum, d.h. die Gefahr der Manipulation, ist damit nicht vorhanden. Zwar besteht ein gewisser Ermessensspielraum bei der Auswahl der Berechnungsfaktoren. Aber gerade daran zeigt sich mit besonderer Deutlichkeit die absolute technische Unmöglichkeit, diese Unzahl von Beschlüssen durch das Kollegium der Kommissionsmitglieder fassen zu lassen. Es wird niemand ernsthaft verlangen wollen, daß die Kommissionsmitglieder auch noch sämtliche Faktoren, die ihren Entscheidungen zugrunde liegen, selbst auswählen oder überprüfen. Insoweit müssen sie sich, wie jeder Behördenvorstand, auf ihre Dienststellen verlassen können [2].

Außerdem wird die Aufgabe nicht von dem Niederländer Mansholt oder dem Franzosen Rabot gelöst, sondern von einer Division, die sich ihrerseits aus mehreren Beamten unterschiedlicher Nationalität zusammensetzt, so daß auch das durch das Prinzip der Kollegialität bezweckte gegenseitige Überwachungsmoment gegeben ist, und zwar viel wirksamer, als wenn der Beschluß - pro forma - von dem Kollegium der Kommissionsmitglieder gefaßt würde.

---

1) Everling, Festschrift für Ophüls, S. 36 f; Wohlfarth, Kommentar, Art. 163 Anm. 3

2) Die Dienststellen gewinnen dadurch einen gewissen Einfluß auf die endgültige Entscheidung. Aber das war immer und überall so und kann aus absolut unabänderbaren faktischen und technischen Gegebenheiten nicht beanstandet werden. Mißständen kann man hier nur durch die Auswahl und Überwachung der betreffenden Beamten begegnen.

Damit ist nachgewiesen, daß die in dem Kommissionsbeschluß vom 5.7.1967 getroffene Regelung nicht gegen den in Art. 163 enthaltenen Grundgedanken des Kollegialitätsprinzips verstößt. Allerdings ist damit noch nicht die Zulässigkeit einer solchen Regelung gegeben. Sieht man in dieser Regelung z.B. eine Delegation von Befugnissen, wie das anscheinend in den bisher dazu ergangenen Stellungnahmen geschieht [1], dann müßte man ohne weiteres zu einer Ablehnung dieser Regelung kommen. Denn es ist unbestritten, daß eine Delegation von Befugnissen nur dann zulässig ist, wenn sich eine ausdrückliche Ermächtigung hierzu findet [2]. Eine solche Ermächtigung besteht aber für die Kommission nicht.

Indessen ist auch hier der Vorgang wieder allzu leichtfertig auf den Namen Delegation getauft worden [3]. Der Beschluß vom 5.7.1967 enthält keine Delegation von Befugnissen, sondern ein Mandat.

Das Mandat ist die Beauftragung einer nachgeordneten Stelle (Mandatar), die Befugnis des Mandanten durch eine selbständige Handlung wahrzunehmen, und zwar im Namen und unter der Verantwortung des Mandanten, so daß eine Änderung der Zuständigkeitsordnung im Gegensatz zur Delegation nicht eintritt [4].

---

1) Deringer, NJW 1967, 2101; Knöpfle, EuR 1968, 33 ff, der sich allerdings auf einen entsprechenden Sprachgebrauch bei der Gemeinschaft beruft. Vgl. insbesondere die Fußnote 16a bei Knöpfle; auch nach Wohlfarth, Kommentar, Art. 163 Anm. 3 und 151 Anm. 3 würde es sich hier um eine Delegation handeln.
Dagegen steht klar die zutreffende Bemerkung von H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, § 72 IV b 2.:
"Der Delegatar handelt.... im eigenen Namen und als eigene Instanz". Ähnlich auch Rasch, S. 174. Die Einstufung dieses Beschlusses als Delegation ist wohl durch die etwas unglückliche Wahl des Wortes "ermächtigen" mit hervorgerufen worden.

2) Vgl. oben S. 91-101

3) Siehe oben S. 80 Fußnote 1 und S. 82 Fußnote 1

4) Vgl. Triepel, S. 26, 141; Obermayer, JZ 1956, 626. Im Rapport van de Commissie, S. 32, ist definiert: "Unter Mandat von Befugnissen versteht man die Ermächtigung durch die ein Verwaltungsorgan im Namen und unter Verantwortung des Mandanten tätig werden kann". Ebenso Rasch, Verwaltungsorganisation, S. 177; Müller, DöV 1964, 535

Der Mandatar wird also im Gegensatz zum Delegatar nicht im eigenen Namen und unter eigener Verantwortung tätig. Eine Kompetenzverlagerung tritt nicht ein. Da auch der Beschluß vom 5.7.1967 ausdrücklich betont, daß Herr Mansholt im Namen und unter Verantwortung der Kommission tätig wird, handelt es sich eindeutig um ein Mandat [1]. Da das Mandat die Zuständigkeitsordnung und die Verantwortlichkeit unangetastet läßt, ist es weitaus ungefährlicher als die Delegation. Es spricht daher nicht, wie bei der Delegation, eine allgemeine Vermutung gegen die Zulässigkeit des Mandats. Vielmehr hängt es von der Natur des Amtes und der einzelnen Befugnis ab, ob diese im Einzelfall durch einen Bevollmächtigten wahrgenommen werden kann [2].

Der untersuchte Kommissionsbeschluß, d.h. das Mandat, weist große Ähnlichkeit auf mit dem im französischen und italienischen Recht bekannten Institut "délégation de signature" oder "delegazione di firma". Allgemein versteht man darunter "une simple modalité de l'organisation interne d'un service, dans laquelle le délégant autorise le délégataire à signer à sa place certains actes, tout en conservant compétence en la matière; dans ce cas, les actes pris par délégation ont la même nature juridique que s'ils émanaient du délégant" [3]. Genau wie beim Mandat wird der Delegatar

---

1) Die Regelung befindet sich damit auch in Übereinstimmung mit EuGH Bd. X, S. 1177 (RS 66/63), wo ausgeführt wird: "Dienststellen der HB haben keine eigenen Befugnisse und können nur unter der Verantwortung der HB tätig werden". Den weiteren Ausführungen des EuGH kann allerdings nicht gefolgt werden, wenn, wie hier, die Zulässigkeit des Mandats bejaht wird. Es darf angenommen werden, daß der EuGH beiseiner Entscheidung diese Problematik noch nicht im Auge hatte.

2) Triepel, S. 39; Rasch, S. 177; "Da das Mandat die Kompetenzenordnung nicht ändert, bedarf es auch keiner Ermächtigung". Ähnlich Müller, DöV 1964, 535; a.A. Obermayer, JZ 1956, 629; Spanner, DöV 1962, 343

3) Zilemenos, S. 37; ähnlich Auby-Drago, Nr. 1074 (S.572); Puisoye, Revue adm. 1962, 373 f; Puisoye, actualité juridique 1960, Nr. 5, S. 69 f; Groshens, S. 197; Odent, S. 875 und 878; Olivier, Revue adm. 1952, 378
Ähnlich auch Miele, Nr.11 (S.916 f); Franchini, S.123 ff

immer im Namen und unter Verantwortung des Deleganten tätig. Eine Änderung der Zuständigkeitsordnung tritt nicht ein [1]. Der Delegant bleibt weiter zuständig.

Der Ausdruck "délégation de signature" ist nicht ganz treffend; denn es handelt sich tatsächlich um mehr als um eine bloße Zeichnungsvollmacht [2]. Eine solche rein formelle délégation de signature wäre auch wenig sinnvoll, denn sie würde kaum zu der erwünschten Entlastung des Deleganten führen. Deshalb kommt man auch in Frankreich im Anschluß an den C.E. [3] zu der Auffassung: "La délégation de signature peut revêtir un caractère fonctionnel si elle n'est pas accordée en raison de la personne du déléguant ou du délégataire. Cette délégation reste en vigueur, même dans le cas de transfert d'attributions d'une autorité à une autre, aussi longtemps qu'il n'y est pas mis fin par un acte exprès de l'autorité déléguante" [4]. Andererseits hält man daran fest - und dadurch u.a. unterscheidet sich die délégation de signature vom Mandat - , daß die délégation de signature ausschließlich personellen Charakter habe, d.h. daß sie in dem Augenblick eo ipso erlischt, indem der Delegant oder der Delegatar ihre Stellung verändern oder verlieren [5]. Dieses Prinzip ist

---

1) Zum Beispiel Zilemenos, S. 39 und 55 ff; de Laubadère, Nr. 436 (S.236); Odent, S. 875 und 878

2) In Italien ist man sich darüber im klaren. So schreibt Franchini, S. 123, es handele sich um eine Zeichnungs- und Handlungsbefugnis, also um eine formelle und materielle Befugnis. Die "delegazione di firma" enthalte die Erlaubnis, den Willen des Deleganten zum Ausdruck zu bringen (Franchini, S. 124). Durch die Bezeichnung des "Weniger" werde das "Mehr" angedeutet.
Auch Miele, Nr. 11 (S. 917), stellt fest, die Unterschrift sei oft nicht nur formell delegiert, sondern meist habe der Delegatar eine gewisse materielle Befugnis.

3) Arrêt de Tricornot du 3 jan. 1947, Lebon, S. 9
Arrêt de Sté X du 28 Juin 1957, Lebon, S. 425 f

4) So Puisoye, actualité juridique 1960, Nr. 5, S. 71; ähnlich Zilemenos, S. 39; de Laubadère, I, Nr. 436 (S.236)

5) Puisoye, actualité juridique 1960, Nr. 5, S. 71; Puisoye, Revue adm.1962, S.374, der aber die Frage aufwirft, ob diese "harmonieuse construction" im modernen Staat noch Gültigkeit haben kann. Zilemenos, S.45 f; Odent, S.878; Waline, Nr.750 (S.458). Vgl. auch Olivier, Revue adm.1952, 379 ff, auf den die Unterscheidung zwischen délégation de signature = délégation personnelle und délégation de compétence = délégation matérielle zurückgeht.

aber bereits weitgehend durchlöchert [1]. Es ist nahezu zu einer "fiction juridique" geworden, "qui est loin à correspondre à la réalité" [2]. So kommt denn auch Zilemenos neuerlich zu dem realistischen Ergebnis: "La délégation de signature qui ... se trouve dans un domaine" matériel "parce que le but visé est de décharger le délégant d'une partie de sa tâche matérielle, ne modifie pas la répartition, car le délégant serve son contrôle et sa responsabilité [3].

Damit läßt sich in materieller Hinsicht zunächst feststellen, daß die délégation de signature im Vergleich zum Mandat den formellen und persönlichen Charakter eines solchen Vorganges betont, daß aber nach dem heutigen Entwicklungsstand zumindest eine mehr funtionelle bzw. materielle délégation de signature rechtlich möglich ist, so daß insoweit eine Unterscheidung zwischen Mandat und délégation de signature kaum mehr möglich ist. Die délégation de signature kann rein personellen Charakter haben, sie kann aber auch den Inhalt eines Mandats haben.

Eine wesentliche Unterscheidung zwischen beiden besteht jedoch in der Zulässigkeitsvoraussetzung. In Frankreich wird nämlich nahezu einstimmig verlangt, daß eine ausdrückliche Erlaubnis auch für eine délégation de signature bestehen muß [4].

---

1) Vgl. Puisoye, Revue adm. 1962, 374 f mit Beispielen
2) Vgl. Puisoye, Revue adm. 1962, 376 f. Er schlägt daher vor, mehr auf die délégation de pouvoirs zurückzugreifen. Das hat allerdings den Nachteil, daß der Delegant selbst nicht mehr ohne weiteres eingreifen kann.
3) Zilemenos, S. 39, im Anschluß an de Laubadère, I, Nr.436 (S. 236)
4) Zilemenos, S. 40, 42; Puisoye, Revue adm. 1962, 373 f und actualité juridique 1960, Nr. 5, S. 69;
de Laubadère, I, Nr. 436 (S. 237) mit weiteren Nachweisen, insbesondere Entscheidungen des C.E. Frankreich fällt es nicht schwer, ein solches Erfordernis aufzustellen, denn es hat in einem Dekret vom 23. Januar 1947 die Bedingungen, unter denen eine délégation de signature erlaubt ist, festgelegt; dazu vgl. de Laubadère, I, Nr. 436 (S. 237)

Dieses strenge Festhalten an der Bedingung der ausdrücklichen Erlaubnis hat jedoch mehr historische als sachliche Gründe. Denn ursprünglich wurde keinerlei Unterscheidung zwischen délégation de signature und délégation de compétences gemacht [1]. Nachdem aber nun der Unterschied in den Rechtsfolgen zwischen beiden klar herausgestellt ist, geht man allmählich dazu über, auch in den Zulässigkeitsvoraussetzungen zu differenzieren, und zwar in dem Sinne, daß man weniger strenge Erfordernisse an die délégation de signature zu stellen beginnt [2].

Trotzdem läßt sich sagen, daß aus französischer Sicht wegen Fehlens einer ausdrücklichen Erlaubnis Bedenken gegen den Kommissionsbeschluß erhoben werden können [3]. Da aber weder das deutsche und niederländische noch das französische Recht für die Gemeinschaft maßgebend sind, kommt es darauf an, welches Institut am besten für das Gemeinschaftsrecht geeignet ist. Die besseren Argumente sprechen wohl für eine Orientierung am deutsch-niederländischen Vorbild:
Das Mandat ist ein wirksames Mittel zur Verwaltungsvereinfachung. Es ist zugleich (im Vergleich zur Delegation) ein verhältnismäßig ungefährliches Mittel, da die Zuständigkeitsordnung, insbesondere die Verantwortlichkeit, unverändert bleibt, weshalb eine besondere Erlaubnis nicht erforderlich

---

1) Auf den Unterschied in den Rechtsfolgen hat zuerst wohl Olivier im Jahre 1952 hingewiesen, vgl. Olivier, Revue adm. 1952, 377 ff (381 ff)

2) So schreibt Puisoye, Revue adm. 1962, 373: "La délégation (de signature) doit tout d'abord, sinon être explicitement autorisée par la loi, du moin ne pas être interdite par celle-ci. Zilemenos, S. 43, ist bereit, bei Ausnahmezuständen eine délégation de signature auch ohne Erlaubnis zuzulassen.

3) Das gilt zumindest für die bisher h.M.; siehe aber die vorhergehende Fußnote: Der Vertrag hat das Mandat nicht ausdrücklich verboten. Es dürfen allerdings keine vertraglichen Grundsätze verletzt werden. Außerdem liegt eine Ausnahmesituation im Sinne von Zilemenos vor; denn die zu fassenden Beschlüsse sind inzwischen so zahlreich (und werden immer zahlreicher), daß eine Beschlußfassung durch den kollegialen Behördenvorstand Kommission tatsächlich nicht mehr möglich ist.

ist. Die Orientierung am deutsch-niederländischen Begriff erscheint auch insofern vertretbar, als das Erfordernis einer ausdrücklichen Erlaubnis in Frankreich auf Gründen beruht, die heute dort nicht mehr vorhanden sind [1] und im Gemeinschaftsrecht niemals vorhanden waren. Zudem scheint sich in Frankreich eine Änderung der h.M. anzubahnen.

Das Mandat im Gemeinschaftsrecht unterliegt jedoch folgenden Besonderheiten: Es ist nur dann zulässig, wenn

a) die Tätigkeit des Mandatars genau abgegrenzt ist und er über praktisch keinen Ermessensspielraum verfügt, da in diesen Fällen die Gründe für die Zuständigkeit der Kommission als Kollegium nicht zum Tragen kommen;

b) wenn es sich um Entscheidungen handelt, die wegen ihrer Häufigkeit nicht mehr von der Kommission getroffen werden können, ohne daß damit ein reibungsloses Funktionieren der Verwaltung der Gemeinschaft gefährdet wäre.

Ergebnis:
Da bei den Beschlüssen der Kommission vom 5. Juli 1967 diese Voraussetzungen vorliegen, bestehen gegen ihre Wirksamkeit keine Bedenken [2].
Die Kommission kann für ähnlich gelagert Fälle auch in Zukunft derartige Mandate aussprechen.

---

1) Es handelt sich um die absolute Gleichbehandlung von délégation de signature und délégation de compétence.
2) Bedenken äußert aber Deringer, NJW 1967, 2101, wohl durch die Einstufung dieser Regelung als Delegation von Befugnissen.
In diesem Zusammenhang interessant auch EuGH Bd. IX, S. 484 (verbundene RS 23/63, 24/63 und 52/63), 511 (RS 28/63) und 538 (verbundene RS 53/63 und 54/63); Riese, EuR 1966, 38 f

2. Teil: Kompetenzen und Verfahrensarten im sekundären Gemeinschaftsrecht und ihre Übereinstimmung mit dem Vertrag [1]

Einführung

Die Durchsicht des sekundären Gemeinschaftsrechts zeigt, daß sich in ihm eine Vielzahl von Verfahrensarten herausgebildet hat, innerhalb derer die Kommission Befugnisse ausübt und mit deren Hilfe die Kommissionsbefugnisse kontrolliert oder abgeschwächt werden. Der Fächer reicht von der allein und ausschließlich zuständigen Kommission über die Beteiligung staatlicher Stellen und einer Vielzahl von Ausschüssen bis zur Zuständigkeit des Rates [2].

Die Vielzahl von Verfahrensarten legt den Gedanken nahe, daß es sich hier um einen gewissen Wildwuchs von Verfahrensarten und Ausschüssen handelt, der womöglich gegen den Vertrag verstoße. Eine solche Vermutung findet jedoch im Vertrag keine Stütze. Es ist nicht ersichtlich, daß für das sekundäre Gemeinschaftsrecht ein Typenzwang besteht, d.h. daß der Vertrag mit den in ihm enthaltenen Verfahrenstypen einen numerus clausus beabsichtige. Eine solche Absicht wäre in Anbetracht der Entwicklungsfähigkeit und Vorbildlosigkeit der Gemeinschaft höchst unzweckmäßig. Sie wurde auch von niemendem gehegt, wie der Spaak-Bericht [3] beweist:

> On ne pourrait concevoir de faire face à ces tâches en déterminant dans tous les détails les mécanismes et les obligations par le texte même d'un traité. Plus, au contraire, le jeu du marché et le développement des cir-

---

1) Der Rechtsausschuß des E.P. hat eine ähnliche Untersuchung veröffentlicht: vgl. den Bericht E.P., Dok.115/1968 vom 30.9.1968 (Berichterstatter: Jozeau-Marigné),
2) Darüber E.P., Dok. 11501968, S. 6-29
3) S. 23 f

constances exigent de souplesse, plus il est nécessaire de s'en remettre à des institutions dont les compétences seront nettement définies et à des procédures dont la diversité répond à celle des problèmes qui peuvent se présenter.

Das wiederum bedeutet nicht, daß sich aus dem Vertrag nicht doch Schranken für die einzelnen Verfahrensarten ergeben können, dann nämlich, wenn dadurch Grundprinzipien des Vertrages, wie z.B. das Vorschlagsrecht der Kommission verletzt werden.

Die Untersuchung wird folgendermaßen geführt: Zunächst wird festgestellt, ob das Verfahren an sich mit dem Vertrag vereinbar, d.h. zulässig ist. Dann wird festgestellt, ob das betreffende Verfahren für den jeweiligen Einzelfall angemessen ist. Da es sich - wie zu erwarten - herausgestellt hat, daß in der Mehrzahl der Fälle keine Bedenken bestehen, wird nur auf die Vorschriften näher eingegangen werden, die nicht mit den im 1. Teil der Arbeit herausgearbeiteten vertraglichen Regeln übereinstimmen.

Andererseits wird auch auf die Regelungen hingewiesen,werden, die zwar mit dem im 1. Teil gefundenen Kompetenzregeln in Einklang stehen, aus denen sich aber - nach Meinung des Verfassers - eine gewisse Entwicklungstendenz betreffend die Überstaatlichkeit der Gemeinschaft ablesen läßt. Besonders interessant ist es, die Entwicklung der Stellung der Kommission zu verfolgen, da sich aus ihr ergibt, inwieweit die Gemeinschaft noch als Vorstufe für ein politisch geeintes Europa betrachtet werden kann, inwieweit also dem in Abs. 1 der Präambel zum Ausdruck gebrachten Vertragsziel Rechnung getragen wird.

Die zustande gekommenen Vorschriften und Zuständigkeiten sind nicht immer ohne weiteres verständlich [1], ebenso wie bei al-

---

1) So ist der Rat gemäß Art. 9 Abs. 7 der VO Nr. 1009/67 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. Nr. 308/1 vom 18.12.1967) zur Festlegung der Regeln

Fortsetzung S. 194

len Verhandlungen werden von allen Beteiligten Positionen aufgebaut, die u.U. sachlich nicht vertretbar sind und von Anfang an für einen "Verkauf" gegen ein Zugeständnis seitens des Gegners gedacht sind [1]. Leider spielen auch heute Fragen des Prestiges, der Wirkung nach außen und politische Ideen eine Rolle. Der Kommission werden nur ungern Befugnisse zugestanden, mit denen sie unmittelbar in die innere Verwaltung der Mitgliedstaaten eingreifen kann, auch wenn es sich um den Erlaß von Vorschriften handelt, die nichts weiter als eine reibungslose verwaltungstechnische Abwicklung von bereits festliegenden Gemeinschaftsmaßnahmen bezwecken sollen [2]. Manchmal ist auch über Fragen, die unter Umständen tatsächlich eine gewisse politische Bedeutung haben, von den Sachverständigen schon in aller Stille entschieden worden, was der Rat bei der Beschlußfassung kaum zur Kenntnis nimmt [3].

Trotz der damit gebotenen Vorsicht bei der Untersuchung der Zuständigkeitsverteilung im sekundären Gemeinschaftsrecht lassen sich doch klare Ergebnisse und Tendenzen feststellen.

Fortsetzung Fußnote 1) von S. 193

für die Interventionen durch den Kauf von Zucker zuständig. In ihrer VO (EWG) 447/68 vom 9.4.1968 begnügen sich dann die Minister damit, vorzuschreiben, daß:
das Angebot zur Intervention schriftlich an die Interventionsstelle ergehen muß;
der Kauf nur solchen Zuckers möglich sei, der in einem anerkannten Lager eingelagert gewesen sei; der Verkauf durch Ausschreibung zu erfolgen habe, etc..
Das Grundsätzliche, das Politische dieser VO ist jedenfalls nicht ohne weiteres ersichtlich.

1) Siehe Gotschlich, ZfZ 1964, 291
2) Vgl. die Erwägungen zur VO (EWG) 447/68, siehe S. 193 Fußnote 1
3) Ähnlich Gotschlich, ZfZ 1964, 292 und 294

1. Kapitel: Alleinige und unbedingte Zuständigkeit der Kommission [1]

I. Zulässigkeit

Die Zulässigkeit eines Verfahrens, in dem ausschließlich die Kommission tätig wird, ist unproblematisch, da der Vertrag selbst eine Reihe von Beispielen kennt, in denen die Kommission ohne Beteiligung eines anderen Organs, Gremiums oder nationaler Stellen tätig wird [2].

II. Anwendungsfälle

1. Der Erlaß von verwaltungsmäßigen Einzelakten ohne politische Tragweite

Beispielhaft sind hier die Befugnisse der Kommission in den Art. 3, 10 Abs. 3 und 4, 11 Abs. 2 der VO Nr. 19 des Rates über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide [3].

Die Kommission bestimmt die cif-Preise und die Frei-Grenze-Preise an Hand feststehender Kriterien. Ihr Ermessensspielraum ist gleich null. Die politische Entscheidung über diese Preise ist bereits in den zu Grunde liegenden Kriterien vorweggenommen. Da die Festsetzung dieser Preise somit eine unpolitische Maßnahme ist, beruhen diese Kommissionsbefugnisse nicht auf einer Delegation [4], sondern auf einer rechtssatzmäßigen Zuweisung [5]. Der Rat hatte rechtlich gar keine an-

---

1) Siehe auch die Aufstellung in E.P., Dok. 115/1968, S.29-32
2) Siehe oben S. 31-64
3) ABl. 933/62
4) Siehe oben S. 80
5) Siehe oben S. 81 ff

dere Wahl, als der Kommission diese Aufgaben zuzuweisen; denn er selbst durfte sie sich nach dem bindenden Vorbild des Vertrages nicht vorbehalten [1].

2. Die Anwendung von Schutzklauseln

Beispielhaft sei hier auf die Befugnisse der Kommission in Art. 3 der Richtlinie Nr. 64/222 des Rates [2] über die Einzelheiten der Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der Tätigkeiten des Großhandels sowie der Vermittlertätigkeiten in Handel, Industrie und Handwerk hingewiesen. Nach Art. 3 Abs. 1 erhält die Kommission die Befugnis, einen Mitgliedstaat zu ermächtigen, Schutzmaßnahmen gegen eine zu starke Niederlassung auf seinem Gebiet von Angehörigen bestimmter in Art. 1 der genannten Richtlinie aufgezählter Berufe zu ergreifen, die dadurch entsteht, daß der betreffende Mitgliedstaat für die betreffenden Berufe im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten keine Befähigungsnachweise verlangt. Nach Abs. 3 bestimmt die Kommission auch die Bedingungen und Einzelheiten der Ermächtigung. Diese Kompetenz der Kommission orientiert sich also genau am Vorbild des Vertrages.

Aufschlußreich sind jeweils die Erwägungen Abs. 7 der Richtlinien 64/222 [2] und 64/427 [3]:

> Solche Ermächtigungen dürfen jedoch nur mit großer Vorsicht erteilt werden, da sie bei allzu allgemeiner Anwendung den freien Verkehr behindern könnten; sie sollten daher nach Zeit und Anwendungsbereich beschränkt werden; die Kommission sollte damit betraut werden, die Anwendung der betreffenden Maßnahmen zu genehmigen, wie dies vom Vertrag allgemein für die Handhabung der Schutzmaßnahmen vorgesehen ist.

---

1) Entsprechendes gilt für die gleichlautenden oder ähnlichen Art. 17 VO Nr. 19; 3 Abs. 5 VO Nr. 13/64 (Milch, ABl. 549/64); 5 Abs. 1 VO Nr. 14/64 (Rindfleisch, ABl. 562/64); Art. 4 Abs. 3, 5 Abs. 4 und 11 Abs. 3 U 3 VO Nr. 16/64 (Reis, ABl. 574/64); Art. 13 Abs. 4 und 27 Abs. 4 VO Nr. 136/66 (Fette, ABl. 3025/66) usf., kurz für alle Befugnisse, auf Grund derer die Kommission Entscheidungen an

Fortsetzung S. 197

Der Rat hat damit klar und anerkennenswert die Folgerungen aus dem Umstand gezogen, daß der Vertrag fast ausschließlich der Kommission die Verwaltung der Schutzklauseln zuweist [1]. Wie sich zeigen wird, ist er dieser Erkenntnis nicht immer gefolgt. Alles in allem ist die Kommission jedoch auch im sekundären Gemeinschaftsrecht allein für die Anwendung der Schutzklauseln zuständig [2].

Auf den Sonderfall "landwirtschaftliche Schutzklauseln" wird unten [3] eingegangen. Auch die Anwendung von Schutzklauseln, die auf Grund von Gutachten unabhängiger Experten angewendet werden, wird in anderem Zusammenhang behandelt [4].

3. Der Erlaß von Vorschriften

a) VO Nr. 11 des Rates vom 27. Juni 1960 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Art. 79 Abs. 3 EWGV [5]

Art. 26 Abs. 1: Die Kommission ist beauftragt, die zur Durchführung dieser VO erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Es bleibt zwar nicht viel Raum für den Erlaß von Durchführungsbestimmungen, worauf u.a. das Nichttätigwerden der Kommission hindeutet, aber es ist immerhin bemerkenswert, daß die Kommission ohne irgendwelche Einschränkungen und Auflagen die Befugnis erhält, Ausführungsvorschriften zu erlassen. Da nachgewiesen wurde, daß die Kommission nicht an den engen Begriff der

---

Fortsetzung von S. 158 Fußnote

1) Hand genau feststehender Kriterien trifft.
2) ABl. 857/64
3) Richtlinie des Rates vom 7. Juli 1964 über die Einzelheiten der Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe (ABl. 1863/64)

1) Siehe oben S. 39-45
2) Vgl. Art. 49 VO Nr. 15 (Freizügigkeit der Arbeitnehmer, ABl. 1073/61); Art. 5 Abs. 1-3 der Richtlinie Nr, 64/427 (ABl.1863/64); Art. 6 VO Nr. 20 (Schweinefleisch, ABl.945/62); Art.9 VO Nr. 13/64 (ABl.549/64) Art. 2 Abs. 6 und Art.8 VO Nr.14/64 (ABl.562/64); Art.1 U 3 der Entscheidung des Rates vom 4. April 62 (ABl. 995/62) usf.
3) S. 220 ff
4) Siehe unten S. 167 f
5) ABl. 1121/60

Durchführungsverordnung, wie er in der BRD gehandhabt wird, gebunden ist [1], ist denkbar, daß die Kommission solche Ergänzungen vornimmt, die sie zu einer sinnvollen Durchführung für erforderlich hält. Dabei kann sie auch in gewissem Umfang politische Entscheidungen treffen, weshalb von einer echten Delegation von Befugnissen gesprochen werden kann.

b) VO Nr. 15 des Rates vom 16. August 1961 über die ersten Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft [2]

Art. 49 Abs. 1: Die Kommission erläßt die für die Anwendung dieser VO notwendigen Durchführungsvorschriften. In allen allgemeinen oder grundsätzlichen Fragen sowie in technischen Fragen der Anwendung dieser VO handelt sie in enger Fühlungnahme mit den zentralelen Verwaltungen der Mitgliedstaaten [3].

Die Kommission hat die unbedingte Zuständigkeit also nur, soweit es sich nicht um allgemeine und grundsätzliche Fragen, d.h. Fragen von politischer Bedeutung handelt. Die Zuständigkeit der Kommission, soweit sie uneingeschränkt besteht, beruht damit nicht auf einer Delegation, sondern auf einer Zuweisung.

Da die Kommission nach Satz 2 des Art. 49 VO Nr. 15 aber grundsätzlich auch politisch bedeutsame Fragen regeln kann, ist insoweit auch eine Delegation von Befugnissen seitens des Rates gegeben. Diese Delegation ist jedoch nicht uneingeschränkt. Der Kommission wurde die Auflage gemacht, die delegierte Befugnis nur in enger Fühlungnahme mit den zentralen Verwaltungen der Mitgliedstaaten auszuüben. Bei Nichteinhaltung dieser engen Fühlungnahme liegt ein Verfahrensfehler beim Zustandekommen der Kommissionsvorschrift vor, der diese anfechtbar machen würde. Der Rat behält durch

---

1) Siehe oben S. 111 ff, 119 ff
2) ABl. 1073/61
3) Gleichlautend Art. 56 VO Nr. 38/64 (ABl. 965/64)

diese Auflage über die nationalen Instanzen die Möglichkeit, die Kommission zu kontrollieren. Die nationalen Instanzen können unmittelbar auf eine Kommissionsentscheidung in ihrem Sinne einwirken. Die Kommission ist zwar rechtlich nicht gehindert, ihre Vorschriften auch gegen die Ansichten der zentralen Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu erlassen. Sie wird dies aber nicht tun, denn sie ist wegen des Fehlens eigener Vollzugsorgane auf ein gutes Verhältnis zu den Verwaltungen der Mitgliedstaaten angewiesen. Außerdem hätte ein solches Vorgehen mit Sicherheit Störungen im Verhältnis zum Rat zur Folge.

Durch diese Auflage ist gegenüber Art. 26 VO Nr. 11 damit eine gewisse Zurückhaltung des Rates bezüglich der Delegation von Befugnissen erkennbar, wobei in beiden Fällen der Umfang der Delegation durchaus im Einklang mit dem Vertrag steht. Denn es liegt weitgehend im Ermessen des Rates, ob und wie er seine Befugnisse delegieren will.

c) Art. 24 der VO Nr. 17 [1]

Die Kommission ist ermächtigt, Ausführungsbestimmungen über Form, Inhalt und andere Einzelheiten der Anträge nach den Art. 2 und 3 und der Anmeldungen nach den Art. 4 und 5 sowie über die Anhörung nach Art. 19 Abs. 1 und 2 zu erlassen.

Auch hier wird die Kommission ohne jede Auflage oder Bedingung beauftragt, in dem vorgezeichneten Rahmen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Allerdings ist die Ermächtigung eng umgrenzt und auf ganz bestimmte Fälle bezogen. Die Kommission hat diese Befugnis mehrfach ausgeübt [2], jedoch nicht, ohne sich vorher mit Regierungssachverständigen des Kartellwesens zu beraten. Gegen derartige freiwillige Beratungen ist nichts einzuwenden, solange die Kommission auf ihre Unabhängigkeit

---

1) ABl. 204/62
2) Vgl. VO Nr. 27 (ABl. 1118/62); VO Nr. 153 (ABl. 2918/62); VO Nr. 99/63 (ABl. 2268/63)

bedacht ist.

Auffällig ist, daß die Kommission ermächtigt wird. Man ging also davon aus, daß es sich hier um eine echte Delegation handele, also um eine freiwillige und widerrufliche Kompetenzabgabe des Rates an die Kommission. In Wirklichkeit war der Rat nach der Systematik des Vertrages verpflichtet, diese Ausführungsbefugnis der Kommission zuzuweisen. Denn die zu erlassenden Vorschriften haben eindeutig technisch-administrativen Charakter. Der politische Gehalt fällt demgegenüber nicht ins Gewicht.

Auch die Kommission geht davon aus, daß es sich um eine Delegation handelt, wie die Erwägungen zu den von ihr erlassenen Verordnungen beweisen [1], in denen es heißt: "Gestützt auf den Vertrag ..., insbesondere die Art. 87 und 155".

d) VO Nr. 23 des Rates vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse [2]

Nach Art. 2 Abs. 2 VO Nr. 23 dürfen die den festgesetzten Qualitätsnormen unterliegenden Erzeugnisse nur in den Verkehr gebracht werden, wenn sie den genannten Qualitätsnormen entsprechen. Sie dürfen aus Drittländern nur eingeführt werden, wenn sie den genannten oder gleichwertigen Normen entsprechen. Die Kommission trifft die zur Anwendung dieses Absatzes erforderlichen Maßnahmen. Die Kommission kann damit in Zweifelsfällen darüber entscheiden, ob ein bestimmtes Drittland in die Gemeinschaft exportieren darf. Diese Entscheidung hat damit eine erhebliche politische Tragweite, so daß eine echte Delegation vorliegt [3].

---

1) Vgl. oben S. 161 Fußnote 2
2) ABl. 965/62
3) Siehe auch die Folgerungen des Rechtsausschusses des E.P., Dok. 115/1968, S. 31

2. Kapitel: Alleinige Zuständigkeit der Kommission, eingeschränkt durch die obligatorische Beteiligung staatlicher Stellen [1]

I. Zulässigkeit

Hier hat sich eine Reihe von Formen herausgebildet, die oft nur in ihrem Wortlaut, nicht in der Sache, nämlich der Möglichkeit der Einflußnahme nationaler Stellen auf die Kommissionsentscheidung, verschieden sind. Eine solche stärkere Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Beschlußfassung der Kommission war aus verschiedenen Gründen unumgänglich. In politischer Hinsicht: die Mitgliedstaaten versuchen naturgemäß Einfluß auf die Kommissionsentscheidungen zu bekommen und zu vermeiden, daß die Entscheidungen "über ihren Kopf hinweg" getroffen werden. In sachlicher Hinsicht: der Kommission sind diese Kontakte nur allzu oft willkommen, da sie ihr sachgerechte Lösungen ermöglichen [2]. Der Vertrag, der selbst Beispiele für solche Kontakte kennt, hat sich nicht erkennbar gegen diese Praxis ausgesprochen, soweit die Kommission ihre Unabhängigkeit behauptet. Da solche Pflichtkontakte die Bewegungsfreiheit der Kommission einzuengen geeignet sind, muß aber festgestellt werden, daß die verbindliche Anweisung an die Kommission, bei ihrer Beschlußerstellung staatliche Instanzen hinzuzuziehen, nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Kommissionsbefugnis auf einer Delegation beruht. Nur dann hat der Rat das Recht, der Kommission Auflagen zu machen. Beruht

---

1) Dazu vgl. E.P., Dok. 115/1968, S. 35 - 39

2) Dazu Everling, NJW 1967, 473: "Die Gemeinschaft kann vielfach ohne die Mitgliedstaaten nicht handeln. Die Mitgliedstaaten sind weiterhin Träger der Existenz ihrer Völker. Deshalb ist ein Zusammenwirken der Mitgliedstaaten mit den Gemeinschaftsorganen durch Hereinnahme jener in diese geboten."
Das ist wohl etwas zu stark aus nationaler ministerialbürokratischer Sicht geschrieben.

die Kommissionbefugnis hingegen auf einer Zuweisung, dann ist der Rat nicht berechtigt, der Kommission bindende Auflagen zu machen. Solche Auflagen müssen daher von der Kommission nicht beachtet werden. Sie sind als unverbindliche Willensäußerungen des Rates zu werten, deren Mißachtung keine Verfahrensfehler begründet. Da die Kommission ohnehin in ständigem Kontakt mit den einschlägigen nationalen Instanzen steht, sind insofern in der Praxis noch keine Probleme aufgetreten.

II. Anwendungsfälle

1. Enge Fühlungnahme mit den Verwaltungen der Mitgliedstaaten

Dazu siehe oben Seite 160

2. Mitwirkung der statistischen Ämter der Mitgliedstaaten bei statistischen Erhebungen in der Gemeinschaft

Die Kommission verfügt selbst nicht über die Mittel einer solchen Erhebung. Auch sollte wohl vermieden werden, daß die Kommission zu stark hoheitlich auf den Gebieten der Mitgliedstaaten tätig wird. [1)]

3. Anhörung der Mitgliedstaaten

Bei den betreffenden Kommissionsbefugnissen handelt es sich teils um Delegationen, so z.B. in Art. 2 in Verbindung mit Art. 1 des Beschlusses des Rates vom 4. April 1962 zur Erhebung einer Ausgleichsabgabe auf bestimmte Waren, die durch Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse entstehen [2)].

---

1) Die Mitwirkung dieser Ämter ist vorgesehen in
VO Nr. 14 (ABl. 1064/61) VO Nr. 188/64 (ABl. 3634/64)
28 (" 1277/62) 100/66 (" 2538/66)
155 2841/62) 101/66 (" 2540/66)

2) ABl. 999/62

Die Kommission kann bestimmte Mitgliedstaaten zur Erhebung dieser Ausgleichsabgaben nur nach Anhörung der übrigen Mitgliedstaaten ermächtigen.

Teils handelt es sich um typische Zuweisungen, so z.B. in Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie Nr. 64/433 des Rates zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch [1]. Die Kommission darf nach Anhörung der Mitgliedstaaten Einzelheiten für die Unterstützung der amtlichen Tierärzte durch ausgebildete Hilfskräfte festlegen!

Die Frage ist für die Praxis zu wenig interessant, als daß hier höhere Untersuchungen angebracht wären [2].

Interessant ist hingegen Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie des Rates vom 23. Oktober 1962 zur Angleichung der Vorschriften der Mitgliedstaaten für färbende Stoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen [3].

> Nach Anhörung der Mitgliedstaaten bestimmt die Kommission durch Richtlinien die zur Nachprüfung der in Anhang 3 festgesetzten Reinheitskriterien anwendbaren Analysenmethoden.

Obwohl es sich hier scheinbar um den Erlaß rein technischer Durchführungsvorschriften handelt, ist es zweifelhaft, ob die Kommission hierfür überhaupt die Befugnisse beanspruchen kann, denn die Festsetzung der Analysenmethoden hat weitaus größere Bedeutung als es zunächst den Anschein hat. Die Mitgliedstaaten haben bereits Vorschriften über färbende Stoffe und infolgedessen auch Analysenmethoden. Diese Analysenmethoden weichen jedoch voneinander ab und führen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen [4]. Verbunden mit den in Anhang II festgelegten

---

1) ABl. 2012/64
2) Siehe auch Art. 4 Abs. 3 und 7 Abs. 2 der Richtlinie Nr. 64/433 (ABl. 2012/64); Art. 10 Abs. 2 U 3 der Richtlinie Nr. 64/432 (ABl. 1977/64).
3) ABl. 2645/62
4) Die Ergebnisse differieren z.T. bis zu 100 %.

Reinheitskriterien kann die Wahl der Analysenmethoden der Gemeinschaft daher für den ein oder anderen Mitgliedstaat spürbare wirtschaftliche Auswirkungen haben. Solche Befugnisse sind aber grundsätzlich dem Rat vorbehalten. Die Beauftragung der Kommission begegnet daher Bedenken. Sie ist nur dann gerechtfertigt, wenn die bis dahin tatsächlich angewendeten Analysenmethoden in ihren Ergebnissen nur unwesentlich voneinander abweichen würden. Die bloße Anhörung der Mitgliedstaaten ist jedenfalls kaum ausreichend. Angemessen wäre die Einschaltung eines Expertenausschusses, der von Sachverständigen der Mitgliedstaaten beschickt wird. Ein solcher Ausschuß würde weniger der Kontrolle der Kommission als sachgerechten Ergebnissen dienen.

Eine gleichlautende Vorschrift findet sich in Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie Nr. 64/54 des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für konservierende Stoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen [1]. Weitere Vorschriften auf dem Lebensmittel- und Futtermitelsektor sind in Vorbereitung. Zwischen den Organen herrscht jedoch Streit, der u.a. um die Zuständigkeit zur Bestimmung der Analysenmethoden geht. Da es sich um den Erlaß rein technischer Vorschriften handelt, ist die Zuständigkeit der Kommission grundsätzlich angezeigt. Auf Grund des beachtlichen politischen Gehalts dieser Vorschriften würde es sich jedoch um eine delegierte Befugnis handeln, so daß der Rat das Recht hat, die Kommissionszuständigkeit mit gewissen Auflagen z.B. der Einschaltung eines Expertenausschusses, zu versehen [2].

4. Vorschlag der Mitgliedstaaten

Soweit die Kommission "auf Vorschlag der Mitgliedstaaten" tätig wird, dient das lediglich der Arbeitserleichterung. Die Kom-

---

1) ABl. 161/64
2) Die Kommission bedient sich zur Ausarbeitung der gemeinschaftlichen Analysenmethoden ohnehin solcher Expertengruppen. Sachlich würde sich daher wenig ändern.

mission wird durch die Vorschläge zugleich mit den nötigen Arbeitsunterlagen versorgt. Es handelt sich hier keinesfalls um einen Vorschlag im Sinne des Art. 149 EWGV [1].

5. Anhörung von Sachverständigen

Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie Nr. 64/433 [2]

Die Zulassung von Schlachthöfen ist an bestimmte Vorausetzungen gebunden. Wenn diese nicht mehr gegeben sind, muß der betreffende Mitgliedstaat durch Maßnahmen eingreifen.

> "Befürchtet ein Mitgliedstaat, daß die genannten Maßnahmen nicht getroffen werden oder nicht ausreichen, so kann er sich an die Kommission wenden, die einen oder mehrere tierärztliche Sachverständige beauftragt, ein Gutachten abzugeben. Stellt die Kommission unter Berücksichtigung dieses Gutachtens fest, daß die Bestimmung, an die die Zulässigkeit geknüpft ist, nicht oder nicht mehr eingehalten wird, so ermächtigt sie den Mitgliedstaat, vorübergehend das Verbringen von frischem Fleisch, das aus dem betreffenden Schlachthof stammt, ... in sein Hoheitsgebiet zu untersagen.
>
> Auf Antrag des für die Zulassung verantwortlichen Mitgliedstaates widerruft die Kommission diese Ermächtigung, nachdem sie einen oder mehrere tierärztliche Sachverständige mit der Erstattung eines neuen Gutachtens beauftragt und festgestellt hat, daß die Zulassung nunmehr zu Recht besteht."

Die Bestimmung ist aus zwei Gründen interessant.

1. Die Kommission wird auf Grund eines Gutachtens privater Sachverständiger tätig. Der Vertrag kennt hierfür kein Bei-

---

1) Vgl. Art. 10 Abs. 2 U 3 der Richtlinie Nr. 64/432 (ABl. 1977/64); Art. 7 Abs. 2 U 3 der Richtlinie Nr. 64/433 (ABl. 2012/64)

2) ABl. 2012/64

spiel. Dennoch bestehen keinerlei Bedenken, denn es geht ausschließlich um fachliche Fragen, die nur von Experten gelöst werden können. Da die Experten aus einem nicht unmittelbar betroffenen Mitgliedstaat kommen müssen und von der Kommission ausgesucht werden [1], ist für die Unabhängigkeit und Neutralität gesorgt. Eine andere Lösung ist in Ermangelung entsprechender eigener Sachverständiger der Kommission nicht möglich. Sie bietet zudem den Vorteil, daß die Ermächtigung ausschließlich aus gesundheitlichen Gründen erfolgt. Das wäre kaum gewährleistet, wenn es sich um Sachverständige im Staatsdienst handeln würde, denn dann wäre die Versuchung groß, diese Vorschrift zu benutzen, um neue Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten zu schaffen.

Die Vorschrift stellt ferner eine Schutzklausel dar. Es handelt sich jedoch nicht um die üblichen Schutzklauseln, die dem Schutz nationaler Wirtschaftszweige und Märkte dienen, also handelspolitische und volkswirtschaftliche Hintergründe haben, sondern es geht ausschließlich um die öffentliche Gesundheit.

6. Tätigwerden der Kommission in Übereinstimmung mit den Mitgliedstaaten

Gemäß Art. 1 c U 2 der VO Nr. 36/63 des Rates über die soziale Sicherheit der Grenzgänger [2] muß die Kommission den Anwendungsbereich des Begriffs "Grenzgänger" dann erweitern, wenn die betreffenden Mitgliedstaaten dies im Einvernehmen beantragen. Da eine Erweiterung des Grenzverkehrs den Zielen der Gemeinschaft dient, hätte die Kommission dem Antrag ohnehin zustimmen müssen. Die Auflage ist daher deklaratorisch [3].

---

1) Vgl. Art. 4 Abs. 3 U 4 der genannten Richtlinie
2) ABl. 1314/63
3) Ähnliches gilt für Art. 3 der VO Nr. 3/64 des Rates zur Festlegung der Anhänge der VO Nr. 36/63 (ABl. 50/64).

Ähnlich deklaratorisch ist die Vorschrift des Art. 2 Nr. 4 der Entscheidung des Rates vom 21. März 1962 über die Einführung eines Plans zur vorherigen Prüfung und Beratung künftiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs. Die Kommission muß binnen einer Frist von 30 Tagen zu ihr vorgelegten von einem Mitgliedstaat geplanten Rechtsvorschriften Stellung nehmen. Sie kann diese Frist nur mit Zustimmung des Mitgliedstaats verlängern. Da die Frist zum Schutz des vorlegenden Mitgliedstaats eingeführt wurde, kann sie auch nur mit dessen Zustimmung verlängert werden. Das ergibt sich schon aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen.

3. Kapitel: Alleinige Zuständigkeit der Kommission, eingeschränkt durch die obligatorische Beteiligung von Ausschüssen [1] [2]

I. Bedeutung und Zulässigkeit

Auch hier geht es, wie im vorigen Kapitel, darum, einerseits der Kommission bei der Ausarbeitung sachgemäßer Entscheidungen behilflich zu sein, andererseits den Staaten einen Einfluß auf die Kommissionsentscheidung zu sichern. Das ergibt sich aus der Zusammensetzung dieser Ausschüsse, in denen zwar Sachverständige für das jeweilige Fachgebiet sitzen. Diese Sachverständigen werden jedoch meist von den einschlägigen staatlichen Ministerien entsendet oder sie vertreten, was sich ebenfalls als nützlich und wirksam erwiesen hat, Interessenverbände [3]. Das oben Gesagte [4] gilt daher fast wörtlich auch hier. Insbesondere ist die obligatorische Anhörung der Ausschüsse nur dann gerechtfertigt, wenn die zu erlassenden Kommissionsentscheidungen auf einer delegierten, nicht einer zugewiesenen Befugnis [5] beruhen. Die Frage ist im übrigen sehr theoretisch, da die Ausschüsse in der Regel auf Vorschlag, d.h. auf Wunsch der Kommission eingesetzt worden sind. Diese Entwicklung ist zu begrüßen; denn es hat sich gezeigt, daß in diesen Ausschüssen hervorragend gearbeitet wird und die Kommission eine Fülle wertvoller Anregungen bekommt. Der entscheidende Vorteil dieser Institutionalisierung der Kontakte mit den Stellen der Mitgliedstaaten liegt aber in Folgendem:

---

1) Allgemein zum Wesen der Ausschüsse Rasch, S. 47 f mit weiteren Nachweisen; von der Groeben, Verwaltungsarchiv 49 (1958), S. 231 - 249
2) Vgl. E.P., Dok. 115/1968, S. 39-43
3) Dazu insbesondere die Dissertation von Fritz Fischer
4) S. 162
5) Über zugewiesene Befugnisse oben S. 81 ff

Die Kontakte sind normativ erfaßbar und kontrollierbar. Sie werden in geordnete Bahnen gelenkt. Die gleichzeitige Präsenz der nationalen Vertreter in den häufig tagenden Ausschüssen führt zu einem besseren Verständnis der Mitgliedstaaten und ihrer Probleme untereinander. Es findet ein ständiger Informationsaustausch untereinander und mit der Kommission statt, mit der Folge eines entsprechenden Anpassens und Angleichens im nationalen Bereich auch da, wo das von der Gemeinschaft her nicht unbedingt geboten ist. Sachprobleme werden laufend diskutiert und dadurch zu gemeinsamen Problemen. Besonders wichtig ist aber, daß sich die Mitgliedstaaten auf diese Weise gegenseitig überwachen und zur Gemeinschaftstreue anhalten. All diese Vorteile entfielen, wenn die Kommission und die Mitgliedstaaten gezwungen wären, ihre unerläßlichen Kontakte auf anderer,mehr bilateraler Basis herzustellen.

Der Vertrag selbst kennt eine Reihe von solchen beratenden Ausschüssen [1], ohne daß damit die Einsetzung weiterer Ausschüsse ausgeschlossen wäre [2].

II. Einige wichtige Anwendungsfälle

1. Fondsausschuß für den Sozialfonds
Art. 27 ff der VO Nr. 9 des Rates über den Europäischen Sozialfonds [3].

2. Ausschuß für Kartell- und Monopolfragen
Art. 10 Abs. 3-6 der VO Nr. 17 des Rates [4].

---

1) Vgl. Art. 193 - 198 EWGV (WSA);105 Abs. 2 EWGV (Währungsausschuß); 83 EWGV (Verkehrsausschuß); 124 EWGV (Sozialfonds-Ausschuß)
2) Wenn Art. 153 EWGV bestimmt, der Rat solle die Rechtsstellung der im Vertrag vorgesehnen Ausschüsse regeln, dann deutet der Zusatz "im Vertrag vorgesehener Ausschuß" eindeutig darauf hin, daß mit der Einsetzung weiterer Ausschüsse gerechnet wurde, ohne daß feststand, ob nicht auch die Kommission solche Ausschüsse einsetzen würde. Die h.M. sieht daher mit Recht in der Einsetzung rein beratender Ausschüsse keine Schwierigkeiten; vgl. z.B. Reuter, organisations, S. 210; a.A. Bertram, Diss., S. 77
3) ABl. 1189/60; Siehe auch Art. 123-128 EWGV
4) ABl. 204/62

3. Technischer Ausschuß
Art. 36-41 der VO Nr. 15 des Rates [1].

4. Verwaltungsausschüsse für landwirtschaftliche Produkte, z.B. Art. 26 der VO Nr. 19 des Rates [2]. Die Verwaltungsausschüsse werden nicht ausschließlich in dem ihnen eigenen Verfahren tätig [3], sondern sie üben u.U. auch beratende Funktion aus [4].

5. Ständiger Agrarstrukturausschuß
Entscheidung des Rates über die Koordinierung der Agrar - strukturpolitik [5], insbesondere Art. 4.

6. Fondsausschuß für den Ausrichtungs- und Garantiefonds
Art. 24 der VO Nr. 17/64 des Rates [6].

7. Bisher gibt es einen Fall, in dem der Kommission vor Erlaß einer Maßnahme die Anhörung des Rates vorgeschrieben ist. Dieses Verfahren hat sich nicht durchgesetzt [7].

---

1) ABl. 1073/61; siehe auch Art. 46 Abs. 2 der VO Nr. 15
2) ABl. 933/62
3) Über das Verwaltungsausschußverfahren unten S. 173
4) Vgl. Art. 23 Abs. 2 und 3 der VO Nr. 19
5) ABl. 2892/62; siehe auch oben Fußnote 3
6) ABl. 586/64; siehe auch oben Fußnote 3
7) Vgl. Art. 7 Abs. 2 der VO Nr. 11; ABl. 1121/60

4. Kapitel: Das Verwaltungsausschußverfahren [1]

I. Allgemeine Würdigung

1. Darstellung

Hier handelt es sich um das interessanteste aber auch bedenklichste Verfahren, was bisher im sekundären Gemeinschaftsrecht angewendet wird. Zum ersten Mal findet sich das Verwaltungsausschußverfahren in der VO Nr. 19 des Rates vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide [2].

Art. 25

"1. Es wird ein Verwaltungsausschuß für Getreide - im Folgenden "Ausschuß" genannt - aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz eines Vertreters der Kommission eingesetzt.

2. In diesem Ausschuß werden die Stimmen der Mitgliedstaaten nach Art. 148 Abs. 2 des Vertrages gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil."

Art. 26

"1. Sehen die Bestimmungen dieser Verordnung ausdrücklich die Anwendung des in diesem Artikel festgelegten Verfahrens vor, so befaßt der Vorsitzende entweder von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaates den Ausschuß.

---

1) Dieses Verfahren wird zwar in der Literatur z.T. erwähnt, z.T. auch kurz dargestellt, vgl. Pinto, S. 337; Malgrin, S. 85; Lindberg, S. 69; Maas, SEW 1967, 4 f; eingehendere kritische Darstellungen sind jedoch erst 1968 erschienen. Siehe den Bericht des Rechtsausschusses des E.P., Dok. 115/1968, S.44-63; z.T. gleichlautend Lassalle, Cahiers 1968, 406 ff. Besonders ausführlich hat sich Bertram in seiner Dissertation mit dem Verwaltungsausschußverfahren befaßt. Auf sie sei generell verwiesen. Bertram hat die wichtigsten Gedanken seiner Dissertation in seinem Aufsatz "Decision-Making in the CEE-The Manegement Committee Procedure", der zugleich eine Zusammenfassung seiner Dissertation ist, wiederholt; siehe Common Market Law Review 1967/68, 246 ff

2) ABl. 933/62

2. Der Vertreter der Kommission unterbreitet einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuß nimmt zu diesen Maßnahmen innerhalb einer Frist, die der Vorsitzende entsprechend der Dringlichkeit der zu prüfenden Fragen bestimmen kann, Stellung. Die Stellungnahme kommt mit einer Mehrheit von zwölf Stimmen zustande.

3. Die Kommission erläßt Maßnahmen, die sofort anwendbar sind. Entsprechen jedoch diese Maßnahmen nicht der Stellungnahme des Ausschusses, so werden sie dem Rat von der Kommission alsbald mitgeteilt; in diesem Fall kann die Kommission die Anwendung der von ihr beschlossenen Maßnahmen bis zur Dauer von höchstens einem Monat nach dieser Mitteilung aussetzen.

Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit binnen einer Frist von einem Monat anders entscheiden."

Dieses Verwaltungsausschußverfahren findet sich nur in Ratsvorschriften, die auf dem Agrarsektor ergangen sind, namentlich die zur Errichtung gemeinsamer Marktorganisationen dienen [1]. Sie wurden ab 1967 zum Teil durch Verordnungen über gemeinsame Marktorganisationen abgelöst.

---

1) Dem Artikel 26 VO Nr. 19 gleichlautende Vorschriften finden sich in

Art. 20	VO Nr. 20	(Schweinefleisch; ABl.	945/62)
17	21	(Eier;	953/62)
17	22	(Geflügelfleisch;	959/62)
13	23	(Obst u. Gemüse;	965/62)
7	24	(Wein;	989/62)
25	13/64	(Milch u.Milcherz.;	549/64)
20	14/64	(Rindfleisch;	562/64)
23	16/64	(Reis;	574/64)
19	17/64	(Ausrichtg.u.Garantie;	586/64)
26	17/64	(Agrarstruktur;	586/64)
19	79/65	(Informationsnetz;	1859/65)
18	70/66	(Agrarstruktur;	2065/66)
38	136/66	(Fette;	3025/66)
26	120/67	(Getreide;	2269/67)
24	121/67	(Schweinefleisch;	2283/67)
17	122/67	(Eier;	2293/67)
17	123/67	(Geflügelfleisch;	2301/67)
26	359/67	(Reis; ABl. 174/1 v.31.7.67)	
40	1009/67	(Zucker;ABl.308/1 v.18.12.67)	
14	243/68	(Lebende Pflanzen u. Blumen ABl. 255/1 v. 2.3.68)	
30	804/68	Milch und Milcherzeugnisse; AB. 148/13 v. 28.6.68)	

Fortsetzung S. 175

2. Geschichte des Verfahrens [1]

Als in der Marathon-Sitzung des Rates Ende 1961 Anfang 1962 die ersten Verordnungen zur schrittweisen Errichtung von Marktorganisationen für verschiedene landwirtschaftliche Produkte beraten wurden, stand man vor dem Problem, welchem Organ die Vielzahl von neuzuschaffenden Befugnissen zukommen sollte, die zur Verwaltung der Marktorganisationen notwendig waren. Da es sich z.T. um Befugnisse handelte, die zwar grundsätzlich technisch-verwaltungsmäßigen Charakter haben, aber dennoch einen gewissen Spielraum kennen und u.U. erhebliche handelspolitische Auswirkungen haben, ließ sich nicht eindeutig sagen, welches Organ als zuständig zu betrachten sei. Der Rat wäre bei der Fülle der technischen Detailaufgaben und dem oft notwendig werdenden raschen Eingreifen zur Überwachung und Regulierung des Marktgeschehens überfordert gewesen [2]. Diese Verwaltungsaufgaben können nur von einer behördlich organisierten Stelle wahrgenommen werden. Damit stand fest, daß zur Ausübung dieser Befugnisse nur die Kommission in Frage kam [3] [4].

Fortsetzung Fußnote 1) von S. 174

Das Verwaltungsausschußverfahren, Ausschuß für das landwirtschaftliche, gartenbauliche und forstliche Saat- und Pflanzgutwesen, eingesetzt durch Beschluß des Rates vom 14. Juni 1966 (ABl. 2289/66), findet sich auch in folgenden Richtlinien:

Art. 21 Richtl.	66/400 (Betarüben;	ABl.	2290/66)
21	66/401 (Futterpflanzen;		2298/66)
21	66/402 (Getreidesaatgut;		2309/66)
19	66/403 (Kartoffeln;		2320/60)
17	66/404 (Forst;		2326/66)

Die genannten Vorschriften weichen z.T. ganz geringfügig im Wortlaut, nicht aber in der Bedeutung voneinander ab. Soweit die in dieser Fußnote angeführten Vorschriften in diesem Kapitel zitiert werden, wird die Fundstelle im Amtsblatt nicht angegeben.

1) Zur Entstehungsgeschichte vgl. Bertram, Diss., S. 7-27
2) Auf dieses Dilemma weist auch Olmi, SEW 1962, 283 hin.
3) Lediglich die deutsche Delegation, die eine schwere Krise für ihre vermeintlich nicht wettbewerbsfähige Landwirtschaft heraufziehen sah, versuchte zunächst durchzusetzen, daß alle Befugnisse vom Rat ausgeübt würden, bis zum Ende der zweiten Stufe einstimmig, danach mit qualifizierter Mehrheit; vgl. auch Lindberg, S. 277; Europe Nr. 1134 v. 30.11.1961, S. 3
4) Einig war man sich auch darin, daß die Kommission ohne irgendwelche Einschränkungen die ganz und gar unbedeutenden Befugnisse erhalten solle! Vgl. Wirsing, EA 1964, 90 Fußnote 31

Allerdings waren die Mitgliedstaaten der Ansicht, daß sie einen starken Einfluß auf die Kommissionsentscheidung behalten müßten. Diese Haltung lag zunächst weniger an einer wachsenden Ernüchterung der Staaten hinsichtlich der europäischen Einigung oder gar in einem Mißtrauen gegenüber der supranationalen Kommission begründet. Vielmehr waren die Mitgliedstaaten auf dem Agrarsektor besonders weit von einer gemeinsamen Konzeption entfernt. Die Landwirtschaften hatten unterschiedliche Entwicklungen genommen, waren mit hinderlichen Traditionen behaftet und wurden von den Staaten in besonderem Maße geschützt und subventioniert. Der Abbau dieser Schutzwälle hätte leicht zu innenpolitischen Auseinandersetzungen [1] führen können.

Die Kommission versuchte den berechtigten Anliegen der Mitgliedstaaten dadurch entgegenzukommen, daß sie für eine Reihe der umstrittenen Befugnisse zwar sich selbst die Entscheidungsbefugnis zudachte, dem Rat aber ein Revisionsrecht binnen einer bestimmten Frist einräumte. Nach Ablauf der Frist sollte die Maßnahme automatisch in Kraft treten [2]. Bei anderen, weniger einschneidenden Maßnahmen sollte die Kommission nach Anhörung der Mitgliedstaaten entscheiden [3]. Diese Vorschläge stießen auf den Widerstand des Rates, der entweder dadurch dauernd in Aktion gehalten worden wäre oder aber faktisch auf die Entscheidungsbefugnis hätte verzichten müssen.

Die französische Delegation bot folgende Lösung an: Für jede Erzeugnisgruppe sollten Hilfsorgane (organes subsidiaires) gebildet werden, bestehend aus Vertretern der Kommission und Vertretern (Beamten) der Mitgliedstaaten, die mit eigener Entscheidungsbefugnis auszustatten gewesen wären [4]. Damit

---

1) Es ist auch so nicht ohne Bauernunruhen abgegangen
2) Siehe z.B. den Vorschlag betreffend Getreide (Art.7), Schweinefleisch (Art. 3 Abs. 5, 4 Abs. 3, 15 Abs. 2), Eier und Geflügel (Art. 3 Abs. 5, 7 Abs. 1, 15); vgl. Olmi, SEW 1962, 285
3) Siehe z.B. den Vorschlag betreffend Schweinefleisch (Art.3), Geflügel (Art. 6)
4) Wirsing, EA 1964, 87; Bertram, Common Market Law Review 1967/68, 248

wäre natürlich die unabhängige übernationale Stellung der Kommission weitgehend beseitigt worden. Der Plan wurde daher von den übrigen Mitgliedstaaten abgelehnt [1], indem die dafür geltend gemachten Rechtsgrundlagen [2] für nicht zureichend befunden wurden. In internationalen Organisationen mit starrer Verfassung sind solche in der Verfassung nicht vorgesehenen Hilfsorgane mit eigener Entscheidungsbefugnis in der Tat nicht zulässig [3]. Wie hätte dann auch die richterliche Kontrolle aussehen sollen, die sich nur gegen Akte des Rates und der Kommission richten kann [4]?

Die Kommission unterbreitete einen neuen Vorschlag, in dem das Verwaltungsausschußverfahren enthalten war [5]. Es unter-

---

1) Er ist deswegen erwähnenswert, weil er zeigt, daß die französischen Bemühungen, die Stellung der Kommission zu schwächen, sehr früh begannen und in abgewandelter Form bis heute immer wieder sichtbar wurden. So versuchte Frankreich, nachdem das Verwaltungsausschußverfahren in der dargestellten Form (siehe oben S. 173) angenommen worden war, eine Auslegung durchzusetzen, daß beim Verwaltungsausschußverfahren die Kommission ihre Entscheidung nicht nur vorlegen müsse, wenn sie von dem mit qualifizierter Mehrheit gebilligten Vorschlag abweichen sollte, sondern schon dann, wenn sich für den Kommissionsvorschlag keine Mehrheit von zwölf Stimmen finden ließe. Bei der Ausarbeitung der Geschäftsordnung für die Verwaltungsausschüsse versuchte Frankreich, ein Initiativrecht der einzelnen Delegationen zu erreichen. Ebenfalls ohne Erfolg. Anfang 1966 drängte die französische Regierung im "Luxemburger Kompromiß" zur Beilegung der Krise auf eine generelle Beschränkung der Kommissionsbefugnisse. Anfang 1967 erneuerte sie ihren Plan, der Kommission einen Ausschuß aus hohen nationalen Beamten zur Seite zu stellen. Vgl. auch die Erklärung des französischen Außenministers Debré, unten S. 229

2) Art. 40 Abs. 2 c und Abs. 4 EWGV

3) Vgl. Reuter, organes, S. 435; N.N., AF 1962, 772: "La création d'un organ subsidiaire doit trouver son fondement dans le Traité..."; ähnlich Bertram, Common Market Law Review 1967/68, 255

4) Über die weiteren unüberwindbaren Schwierigkeiten - vor allem juristischer Natur - betreffend die Schaffung eines mit eigener Entscheidungsbefugnis ausgestatteten Hilfsorgans, siehe Olmi, SEW 1962, 286 f

5) Maas, SEW 1967, 4, erblickt darin den Rest des Versuchs, Organe mit Regelungsbefugnissen auf gleichem Niveau mit der Kommission einzusetzen.
Olmi SEW 1962, 286 f

schied sich von dem später tatsächlich angenommenen in zwei wesentlichen Punkten: Der Ausschuß konnte sich nicht erst mit zwölf, sondern schon mit neun Stimmen äußern. Ferner: Erging keine Stellungnahme, dann mußte die Kommission die betreffende Entscheidung dem Rat vorlegen.

Gegen diesen Vorschlag opponierten nun vor allem die Niederlande und Italien, weil ihrer Ansicht nach die Stellung der Kommission zu schwach sei und nicht ihrer vertragsgemäßen Stellung entspreche. Der gleichen Ansicht war auch das Parlament. Es wandte sich "energisch gegen die Absicht des Rates, die Rolle der Kommission zugunsten eines neuen Verwaltungsorgans ... einzuschränken" [1].

Die Kommission änderte daraufhin erneut ihren Vorschlag. Das Verfahren bekam seine endgültige Fassung, und zwar gegen den anfänglichen Widerstand der niederländischen Delegation, die schließlich durchsetzte, daß das Verfahren vorerst nur bis zum Ende der Übergangszeit anzuwenden sei [2]. Der niederländischen Delegation gelang es auch durchzusetzen, daß Kommissionsentscheidungen grundsätzlich auch dann sofort anwendbar sind, wenn der betreffende Ausschuß eine ablehnende Stellungnahme (zwölf

---

1) So das Telegramm, das das Parlament dem Rat in die Sitzung schickte (ABl. 72/62). Der Fall hat zwei wenig erfreuliche Aspekte: Obwohl die Einführung des Verwaltungsausschußverfahrens einen erheblichen Eingriff in das institutionelle Gefüge des Vertrages bedeutet, hat der Rat darüber beschlossen, ohne daß das Parlament angehört wurde. Es wird damit argumentiert, die betreffenden Verordnungsvorschläge hätten dem Parlament vorgelegen und seien nachher lediglich geändert worden. Das ist zwar richtig, aber bei einer solch tiefgreifenden Veränderung wäre ohne weiteres eine erneute Anhörung des Parlaments geboten gewesen. Auch die nachgiebige Haltung der Kommission ist bedauerlich und es ist merkwürdig, daß die Kommission ausgerechnet von Ratsmitgliedern auf ihre vertragliche Stellung hingewiesen werden mußte.

2) Siehe z.B. Art. 28 VO Nr. 19. Die niederländische Delegation hoffte anscheinend darauf, daß die Intregation bis dahin so weit fortgeschritten sei, daß man das Verfahren beseitigen und der Kommission die uneingeschränkten Befugnisse gewähren könne. Sie irrte.

Stimmen) abgegeben hat, ohne daß dadurch das Recht des Rates zur Revision angetastet wird.

3. Gründe für die Wahl des Verwaltungsausschußverfahrens und positive Auswirkungen

Es gilt als sicher, daß die damaligen Kompetenzstreitigkeiten ohne die Einführung des Verwaltungsausschußverfahrens nicht so rasch und auf keinen Fall für beide Seiten so befriedigend gelöst worden wären [1]. Das heißt die Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen bzw. die gemeinsame Agrarpolitik hätte noch einige Zeit auf sich warten lassen, was nicht zu einer Verbesserung der Position der Kommission und der Situation der gesamten Gemeinschaft geführt hätte. Die Lösung des Agrarmarktproblems war ein echter Prüfstein für die Gemeinschaft. Eine Verzögerung hätte leicht zu einer Krise führen können [2]. Da von der Mehrheit der Ratsmitglieder ein vollkommener Verzicht auf die geforderten Befugnisse nicht zu erwarten war, wäre die Kommission letzten Endes zum Nachgeben gezwungen gewesen. Es zeigte sich eben deutlich, daß man bei der Gründung der Gemeinschaft doch nicht genau gesehen hatte, wie umfangreich die Souveränitätsverluste der Mitgliedstaaten schließlich sein würden [3].

Unter diesen Umständen kann die gefundene Lösung nur begrüßt werden. Sie schaffte viele Probleme aus der Welt. Eine zügige

---

1) Vgl. auch Bertram, Common Market Law Review 1967/68, 262
2) Nicht umsonst hielten es die Minister für nötig, "die Uhr anzuhalten".
3) Auch hatte man wohl die Integrationsfreudigkeit der Staaten zu hoch eingeschätzt. In dem Maße, in dem die Staaten, - nicht zuletzt durch die Europäischen Gemeinschaften - wieder zu Wohlstand und welthandelspolitischer Bedeutung kamen, erwachte auch der alte nationalstaatliche Geist. (Das trifft natürlich nicht auf alle Staaten gleichmäßig zu).

Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen wurde ermöglicht. Ein gutes Funktionieren dieser Organisationen war gewährleistet, weil die zu raschem Handeln allein befähigte Kommission die entsprechenden Befugnisse - und damit einen realen Machtzuwachs - erhielt [1]. Die Mitgliedstaaten behielten die Möglichkeit, beim Erlaß der Kommissionsmaßnahmen mitzuwirken und der Kommission mit Nachdruck ihren Standpunkt darzulegen, notfalls eine endgültige Entscheidung des Rates herbeizuführen. Der Rat selbst wurde nicht mit Aufgaben überladen, für die er nicht geschaffen ist. Die mit dem Verfahren verbundene ständige Kontrolle der Kommission durch die Mitgliedstaaten wiegt zwar schwer, verhindert aber, daß die Kommission Entscheidungen erläßt, die Spannungen zwischen der Mehrheit der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft erzeugen würden. Schließlich darf nicht übersehen werden, daß die Präsenz der Regierungsvertreter in den häufig tagenden Ausschüssen erhebliche Vorteile für die Gemeinschaft bietet [2].

Demgegenüber läßt sich nur schwer sagen, ob eine unbedingte uneingeschränkte Zuweisung oder Delegation all der umstrittenen Befugnisse auf die Kommission für die Entwicklung der Gemeinschaft vorteilhafter gewesen wäre [3]. Jedenfalls war man der Ansicht, die institutionelle Vertragsstruktur den praktischen Bedürfnissen der Gemeinschaft angepaßt zu haben [4].

4. Negative Auswirkungen

Die Einführung des Verwaltungsausschußverfahrens wurde und wird immer wieder mit dem Hinweis gerechtfertigt, den Ausschüssen ständen keine Entscheidungsbefugnisse zu [5]. Diese Betrachtungsweise wird dem Problem jedoch nicht gerecht und deutet lediglich darauf hin, daß man im Grunde keine Recht-

---

1) Vgl. Brunet, S. 38
2) Einzelheiten dazu oben S. 171
3) Siehe auch die eingehende Erläuterung der Vorteile bei Olmi, Exposé, S. 22 ff
4) Vgl. Hallstein, EEC-Commission, S. 737
5) Siehe z.B. die Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Vredeling (ABl. 2307/62)

fertigung aus dem Vertrag gefunden hat. Die Verwaltungsausschüsse können zwar keine nach außen bindende Entscheidungen treffen. Der Erlaß von Maßnahmen bleibt grundsätzlich der Kommission vorbehalten.

"Entsprechen jedoch diese Maßnahmen nicht der Stellungnahme des Ausschusses, sowerden sie dem Rat von der Kommission alsbald mitgeteilt.

Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit binnen einer Frist von einem Monat anders entscheiden" [1] [2].

Es ist wohl eine recht zweckgebundene Untertreibung, immer wieder auf die fehlende Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsausschüsse hinzuweisen und dadurch deren wirkliche Bedeutung zu verniedlichen. Die Ausschüsse raten der Kommission durch die Abgabe einer ablehnenden Stellungnahme nicht, die Entscheidung doch besser dem Rat vorzulegen, sondern die Kommission wird eindeutig gezwungen, dies zu tun [3]. Es hängt also wesentlich von der Stellungnahme der Ausschüsse ab, welches der beiden Organe letzten Endes die zu treffende Maßnahme erläßt [4]. Die Ausschüsse sind also partiell-konstitutiv am Rechtssetzungsverfahren beteiligt, so daß man das Verwaltungsausschußverfahren ohne weiteres auch als neues Rechtssetzungsverfahren bezeichnen kann [5]. Darüber kann auch der Umstand nicht hinwegtäuschen, daß die Fälle in denen die Kommission von der Stellungnahme eines Ausschusses abweicht, sehr

---

1) Art. 26 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 der VO Nr. 19
2) Bertram, S. 259, nennt im Anschluß an Lindberg, S. 281, den Rat hier "court of appeal".
3) Olmi, SEW 1962, 287, spricht davon, daß die Stellungnahme die Kommission zwar nicht binde, jedoch eine juristische Konsequenz habe.
Reuter, organisations, S. 211, weist zwar darauf hin, daß die Entscheidungen immer von der Kommission oder vom Rat, niemals von den Verwaltungsausschüssen getroffen würden; deren Stellungnahmen hätten indessen "d'importantes conséquences"; ähnlich Reuter, organisations, S. 385
4) Wagner, S. 209 stellt daher fest: "Ein eigenartiges Organ mit Anfängen einer Beschlußfassungsbefugnis wurde auf den Bereich der Landwirtschaft geschaffen".
5) So der Titel der Dissertation von Bertram

selten sind [1]. Denn die Kommission ist natürlich bemüht, einen Rekurs an den Rat zu vermeiden, der einerseits ihrer Autorität nicht förderlich wäre, weil er deutlich zeigt, daß der Rat in diesem Verfahren übergeordnete Instanz ist [2]. Andererseits würde die Kommission vollkommen den Einfluß auf die Entscheidung verlieren: Denn der Rat ändert die Kommissionsmaßnahme nicht, sondern "er kann anders entscheiden". Vor allem aber und das ist die wesentliche Schwäche des Verfahrens, verfügt die Kommission im Falle des Rekurses nicht einmal mehr über ein Vorschlagsrecht. Insbesondere hat die von der Kommission projektierte Maßnahme nicht die Wirkung eines Vorschlags.

Die Ausschußmitglieder unterstehen - in der Regel - den entsprechenden Landwirtschaftsministern [3], d.h. den Ratsmitgliedern. Die Ratsmitglieder könnten also bei entsprechender Einigkeit durch innerdienstliche Weisung an die Ausschußmitglieder regelmäßig negative Stellungnahmen herbeiführen und damit praktisch die Kommissionskompetenz an sich ziehen, ohne daß der Kommission dafür ein Vorschlagsrecht eingeräumt würde. Eine solche Entwicklung ist zwar nicht wahrscheinlich, aber gleichwohl theoretisch möglich. Der Einwand, der Rat hätte die betreffenden Befugnisse lediglich an die Kommission delegiert und könne sie daher jederzeit widerrufen, greift nicht durch. Der Rat hätte zwar - unterstellt, es handelt sich tatsächlich in allen Fällen um eine Delegation - die betreffenden

---

1) Bis zum 30. April 1968 sind 1034 positive aber nur 5 negative Stellungnahmen abgegeben worden; vgl. auch E.P., Dok. 115/1968, 58 und 116; vgl. auch Bertram, Common Market Law Review 1967/68, 250 ff

2) Die Unabhängigkeit der Kommission ist hier stark eingeschränkt. Dennoch handelt es sich nicht um einen Verstoß gegen die in Art. 157 EWGV verlangte Unabhängigkeit, die sich auf die einzelnen Kommissionsmitglieder bezieht. Eine Einflußnahme auf die Willensbildung des Organs Kommission ist vom Vertrag nicht verboten.
Ähnlich Bertram, Common Market Law Review 1967/68, 258, der allerdings durch die Feststellung, die Unabhängigkeit der Kommission bleibe unangetastet, ein etwas optimistisches Bild gibt.

3) Siehe jeweils Art. 6 Abs. 1 der Geschäftsordnungen für die Ausschüsse.

Befugnisse für sich behalten können. In diesem Falle wäre er aber an das Vorschlagsverfahren gebunden, von dem er im Falle einer negativen Stellungnahme befreit ist. Der Rat würde dadurch zu einer Regierungskonferenz [1].

Durch diese für die Kommission ungünstigen Auswirkungen einer ablehnenden Stellungnahme erhalten die Ausschüsse ihr wirkliches Gewicht. Denn die Kommission wird ihre Maßnahmen nach Möglichkeit so treffen, daß sie mit einer positiven Stellungnahme, zumindest aber nicht mit einer negativen, rechnen kann. Daß sich dieser Umstand nicht unbedingt negativ auf die sachliche Qualität der Maßnahmen auswirken muß, wurde bereits festgestellt. Bedenklich ist jedoch, daß de facto die Unabhängigkeit der Kommission stark eingeschränkt ist. Die Mitgliedstaaten gewinnen nicht nur an Einfluß auf die Kommissionsentscheidung wie bei einer Anhörung, sondern mit dem möglichen Rekurs an den Rat verfügen sie nun auch über ein Mittel zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen [2]. Die Zulässigkeit dieses Verfahrens erweckt daher Zweifel, so daß es auf seine Vereinbarkeit mit dem Vertrag zu untersuchen ist.

---

1) Zwar läßt sich sagen, daß die Regierungen bzw. ihre im Rat versammelten Vertreter andere Mittel und Wege finden könnten, wenn sie an einer Blockierung oder Auflösung der gemeinsamen Agrarpolitik interessiert wären. Allerdings wären sie dann dem Druck der öffentlichen Meinung ausgesetzt, die einer europäischen Einigung noch immer grundsätzlich positiv gegenübersteht. Dazu siehe insbesondere die aufschlußreiche Darstellung von Levy, AE 1962, 176 ff.
Die Blockierung der Gemeinschaft mittels der Verwaltungsausschüsse würde demgegenüber weniger in die Öffentlichkeit dringen. Außerdem ließe sich formell nichts gegen eine solche mißbräuchliche Handhabung des Verwaltungsausschußverfahrens einwenden.

2) Mansholt, Nach fünf Jahren EWG, S. 4, scheint das zu ignorieren, wenn er sagt; "Trotz ihres schönen Namens können die Ausschüsse nicht verwalten, sondern nur Stellungnahmen abgeben, an die wir uns nicht einmal zu kehren brauchen". Starke Bedenken hat auch Bruns, S. 152. Es werde nicht nur das Spannungsverhältnis zwischen Rat und Kommission verwischt, sondern die Mitgliedstaaten würden durch das Verwaltungsausschußverfahren eine definitive Verlagerung von Befugnissen auf die Gemeinschaft verhindern. Das Verwaltungsausschußverfahren gehe häufig - gegen die Bedenken der Kommission - auf die Initiative einiger Mitgliedstaaten zurück.

II. Vereinbarkeit des Verwaltungsausschußverfahrens mit dem Vertrag

Die Vereinbarkeit des Verwaltungsausschußverfahrens mit dem Vertrag könnte unter verschiedenen Gesichtspunkten gegeben sein.

1. "Beratende Ausschüsse"

Da es sich bei den Verwaltungsausschüssen nicht um Ausschüsse mit ausschließlich beratender Funktion handelt, können sie nicht mit dem Hinweis gerechtfertigt werden, der Vertrag kenne selbst eine Reihe von beratenden Ausschüssen [1] deren Rechtsstellung der Rat regeln könne [2].

2. Organisationsgewalt

Die Verwaltungsausschüsse können auch nicht durch die Organisationsgewalt des Rates gerechtfertigt werden [3]. Denn sie können nicht den organinternen Ausschüssen und Arbeitsgruppen gleichgesetzt werden, die sowohl vom Rat als auch von der Kommission mit dem Ziel ins Leben gerufen worden sind, die Entscheidungen dieser Organe vorzubereiten. Diese Ausschüsse beruhen auf der Organisationsgewalt des einzelnen Organs und verrichten - anders als die Verwaltungsausschüsse - eine organinterne Arbeit, die weder in den Kompetenzbereich des anderen

---

1) Trotzdem nennt Olmi, Exposé, S. 23, die Verwaltungsausschüsse "organes consultatifs".
Der Rechtsausschuß des E.P., Dok. 115/1968, S. 55 stellt fest, daß - rechtlich gesehen - alle bestehenden Ausschüsse eine beratende Funktion haben, selbst wenn dies nicht aus ihrer Bezeichnung hervorgehe, da sie keine Entscheidungsbefugnis besäßen und sich ihre Aufgaben darauf beschränkten, Stellungnahmen abzugeben (!).
Siehe auch oben S. 173

2) Vgl. Art. 153 EWGV; a.A. wohl von der Groeben - von Boeckh, Art. 153 RdNr. 4; wie hier Bertram, Common Market Law Review 1967/68, 254 und Diss., S. 76 ff

3) So aber Däubler, DVBl. 1966, 662; zurückhaltend Erichsen, DöV 1966, 693 f; wie hier Bertram, Diss., S. 78 ff

Organs übergreift, noch irgendwelchen Einfluß auf das formelle Rechtssetzungsverfahren hat. Eine Rechtfertigung der Verwaltungsausschüsse mit einem Hinweis auf die Organisationsgewalt der Gemeinschaftsorgane, wie sie z.B. in dem Recht zum Ausdruck kommt, sich eine Geschäftsordnung zu geben [1], verbietet sich deshalb ebenfalls.

3. Vertragliches Stufenverfahren

Mitunter wird versucht, die Einführung des Verwaltungsausschußverfahrens neben den allgemeinen Erwägungen der Notwendigkeit und des Fehlens einer eigenen Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsausschüsse mit einem Hinweis auf die Art. 73 Abs. 1 und 108 Abs. 3 zu rechtfertigen [2], in denen Maßnahmen der Kommission unter bestimmten Umständen vom Rat abgeändert oder aufgehoben werden können [3]. Diese Fälle sind jedoch von denen, für die das Verwaltungsausschußverfahren gewählt wurde, so verschieden, daß sie nicht als Vorbild herangezogen werden können [4]. In den vertraglichen Fällen handelt es sich jeweils um die Anwendung von Schutzklauseln, während das beim Verwaltungsausschußverfahren gerade nicht der Fall ist. Außerdem handelt es sich in den vertraglichen Fällen um Gebiete, die grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten bleiben und nur koordiniert werden sollen, während der Agrarsektor möglichst weitgehend vergemeinschaftet werden soll.

Selbst wenn man einem solchen Stufenverfahren auch für die Landwirtschaft nicht grundsätzlich ablehnend gegenübersteht, dann unterscheiden sich die Art. 73 Abs. 1 und 108 Abs. 3 des Vertrages noch immer vom Verwaltungsausschußverfahren dadurch, daß hier der Vertrag selbst bestimmt, daß die Kommissionsmaßnahmen in jedem Falle vom Rat abgeändert werden können. Die Existenz eines Ausschusses, der darüber entscheidet, ob der

---

1) Art. 151 Abs. 1 EWGV (Rat); Art. 162 Abs. 2 EWGV (Kommission)
2) Olmi, SEW 1962, 288
3) Merkel, S. 74 spricht von einem Stufenverfahren
4) Siehe oben S. 128 und unten S. 194 f

Rat im Einzelfall zuständig wird oder nicht, kann damit nicht gerechtfertigt werden. Der Hinweis auf Art. 73 Abs. 1 und 108 Abs. 3 vermag damit kaum das Stufenverfahren, keinesfalls aber die Einschaltung der Verwaltungsausschüsse zu begründen.

Auch der Versuch Olmis, das Verwaltungsausschußverfahren unmittelbar auf Art. 40 Abs. 2 U 2 c und 43 Abs. 2 zu stützen, vermag nicht endgültig zu überzeugen [1]. Man müßte erkennen, so meint er, daß die den Institutionen durch Art. 43 Abs. 2 übertragenen Befugnisse nicht nur erlauben, die Grundregeln der gemeinsamen Agrarpolitik zu definieren. Vielmehr hätten sie auch die Befugnis zum Inhalt, die Verfahrensarten zu präzisieren und die Zuständigkeit für die Anwendung der Grundregeln festzulegen. Wenn die Organe aber, je nach Lage des Einzelfalles, entscheiden könnten, ob eine Ausführungsmaßnahme von der Kommission oder dem Rat zu erlassen sei, dann müßten sie auch die hierfür erforderlichen Regeln aufstellen können[2]. Wenn auch nicht bestritten werden soll, daß es dem Rat und der Kommission obliegt, zu befinden, welches Organ jeweils eine bestimmte Maßnahme treffen soll, dann ist damit aber noch nicht geklärt, wieso eine im Vertrag nicht vorgesehene Institution, nämlich die Verwaltungsausschüsse, letzten Endes darüber befinden kann, welches der beiden Organe endgültig zuständig sein soll. Der institutionelle Aspekt der Marktorganisationen wird nicht verkannt. Aber Art. 40 Abs. 2 U 2 reicht nicht aus, um ein neuartiges Rechtssetzungsverfahren zu begründen [3].

---

1) Vgl. Olmi, MC 1963, 420 (435); Exposé, S. 23; dagegen Erichsen, DöV 1966, 694

2) Ähnlich N.N., AF 1962, 775; Bertram, Common Market Law Review 1967/68, 260

3) An der Problematik vorbei geht die Begründung des Rechtsausschusses des E.P., Dok. 115/1968, S. 53:
Da Art. 155 nicht die Modalitäten festlege, nach denen die Übertragung von Befugnissen auf die Kommission zu erfolgen habe, sei der Rat somit rechtlich in der Lage, diese Übertragung an verschiedene Bedingungen zu knüpfen, so z.B., daß die Kommission vor einer Beschlußfassung die Stellungnahme von Gremien einzuholen habe. Die Problematik fängt nämlich erst mit der rechtlichen Wirkung dieser Stellungnahme an.
Gleichlautend Lassalle, Cahiers 1968, 405;

4. Rechtfertigung aus Art. 235 EWGV

Möglich ist die Rechtfertigung des Verwaltungsausschußverfahrens durch Art. 235 [1]. Nach Art. 235 schafft der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments die geeigneten Befugnisse, die erforderlich sind, um ein zur Erreichung der Vertragsziele als notwendig erkanntes Tätigwerden der Gemeinschaft im Rahmen des Vertrages zu ermöglichen. Voraussetzung für die Anwendung der Bestimmung ist also daß

a) ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich ist, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines seiner Ziele zu verwirklichen und

b) im Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind [2].

Die Voraussetzungen sind in den Fällen, in denen das Verwaltungsausschußverfahren angewendet wird, sehr oft gegeben.

Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist die Schaffung gemeinsamer Marktorganisationen [3]. Das zur Erreichung dieses Ziels vorhandene Instrumentarium, nämlich entweder Ratsmaßnahmen oder Kommissionsmaßnahmen genügt nicht den Erfordernissen. Es sind Entscheidungen zu treffen, die einerseits erhebliche handelspolitische, mitunter außenpolitische [4] Auswirkungen haben und

---

1) So Wirsing, EA 1964, 88, allerdings ohne nähere Begründung; ebenso N.N., AF 1962, 780; wohl auch neuerdings der Rat, wenn er seine VO Nr. 802/68 (ABl. Nr. L 148/1 vom 28.6.1968) u.a. auf Art. 235 des Vertrages stützt.

2) Siehe Wohlfarth, Kommentar, Art. 235, Anm. 2. Nach Wohlfarth a.a.O., Anm. 4 kann Art. 235 aber dann nicht zur Anwendung kommen, wenn auf den in Frage stehenden Gebieten bereits bestimmte Befugnisse gegeben sind, auch dann nicht, wenn diese Befugnisse nicht ausreichen. In Anbetracht des Art. 43 Abs.2 EWGV könnte das Verwaltungsausschußverfahren demnach nicht auf Art. 235 des Vertrages gestützt werden. Die Ansicht von Wohlfarth ist jedoch zu eng.
Zu Art. 235 vgl. auch Rabe, S. 152 ff und Nicolaysen, EuR 1966, 129 ff (133 und 136).

3) Art. 40 Abs. 2 EWGV, Fußnote 2

4) So ist z.B. der berühmte Hähnchen-Krieg zwischen der Gemeinschaft und den USA durch die Festsetzung der Abschöpfungen entstanden.

daher nicht ausschließlich der Kommission zugewiesen werden können. Andererseits sind diese Entscheidungen z.T. derart häufig und nur nach behördlicher Vorarbeit zu treffen, daß der Rat auf Grund seiner Zusammensetzung und seiner Arbeitsweise zu einer sinnvollen Lösung dieser Aufgaben gar nicht in der Lage ist. Es besteht also tatsächlich eine Befugnislücke im Sinne des Art. 235, zu deren Schließung der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments berufen ist [1].

Was zur Schließung dieser Befugnislücke erforderlich ist, liegt im Ermessen der beteiligten Organe [2]. Dieses Ermessen findet seine Schranken allerdings wiederum im Vertrag; durch die Schaffung einer neuen Befugnis darf das institutionelle Gefüge nicht mehr als unbedingt erforderlich gestört werden. Insbesondere muß das Kräfteverhältnis zwischen Rat und Kommission beibehalten werden.

Das hätte für den vorliegenden Fall zweierlei Folgen. Das Verwaltungsausschußverfahren ist nur dann gerechtfertigt, wenn eine weniger in das institutionelle Gefüge eingreifende Lösung nicht zu finden ist. Nach der ausgedehnten Diskussion im Rat über die verschiedenen Möglichkeiten [3] ist in der Tat das Verwaltungsausschußverfahren dasjenige, was das Kräfteverhältnis zwischen Rat und Kommission am wenigsten verändert. Grundsätzlich erheben sich daher gegen dieses Verfahren keine Bedenken.

"Erforderliche Befugnis" bedeutet allerdings, daß das Verfahren nur in den Fällen vorgesehen werden darf, in denen mit den im Vertrag vorhandenen Befugnissen die Vertragsziele nicht mehr wirksam verfolgt werden können. Für die Frage, ob dieses Erfordernis im Einzelfall vorliegt, muß zunächst im Vertrag nach einer Antwort gesucht werden. Das Verwaltungsausschußver-

---

1) Der Ansicht, daß Art. 235 nur der Lückenfüllung dienen soll, ist auch Rabe, S. 153
2) Wohlfarth, Kommentar, Art. 235 Anm. 3
3) Siehe oben S. 175 ff

fahren darf deshalb nicht für Entscheidungen verwendet werden, die nach der Übung des Vertrages ohne weiteres sei es der Kommission, sei es dem Rat zuzuweisen gewesen wären. Der Rat kann demnach dieses Verfahren nicht schon immer dann vorschreiben, wenn es ihm wünschenswert erscheint, eine Kontrollmöglichkeit zu behalten, sondern es muß sich tatsächlich um Entscheidungen politischen Inhalts handeln. Andernfalls fielen diese Entscheidungen nicht in seinen Zuständigkeitsbereich, mit der Folge, daß ihm auch kein Kontrollrecht zusteht.

Umgekehrt könnte der Rat Entscheidungen, die einen erheblichen politischen Inhalt haben und die er selber vorzunehmen ohne Schwierigkeiten in der Lage wäre, nicht dem Verwaltungsausschußverfahren überlassen, da es insoweit ebenfalls am Merkmal der Erforderlichkeit fehlt.

Eine Rechtfertigung dieses Verfahrens durch implied powers dürfte dann möglich sein, wenn man diese auch für den EWG-Vertrag annimmt, was durch die Existenz des Art. 235 EWGV zweifelhaft erscheint [1].

5. Rechtfertigung durch Delegation

a) Annahme dieser Möglichkeit

Eines Rückgriffs auf Art. 235 oder auf die implied-powers-Theorie bedarf es jedoch nicht, wenn die Befugnisse, die die Kommission im Zusammenhang mit dem Verwaltungsausschußverfahren hat, auf einer Delegation beruhen. Da die in diesem Verfahren zu erlassenden Entscheidungen, auch wenn sie meist nur Durchführungscharakter haben [2], erhebliche politische Aus-

---

1) Auf diese Frage soll hier nicht eingegangen werden, da sie ohne weiteres selbst das Thema einer umfangreichen Arbeit sein könnte. Bisher haben sich vor allem Rabe, S. 138-163 und Nicolaysen, EuR 1966, 129 ff (mit weiteren Nachweisen) mit dieser Frage befaßt.

2) Worauf es freilich nicht ankommt, da die Gemeinschaft das herkömmliche Gewaltenteilungsprinzip nicht kennt, vgl. oben S. 7 ff, 12 ff

wirkungen haben, gehören sie grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Rates. Die Kommission erlangt ihre Zuständigkeit also insoweit mittels einer Delegation gemäß Art. 155 U 4 EWGV. Die Kommission hat keinen Anspruch auf diese Befugnisse. Der Rat könnte sie ebensogut sich selbst vorbehalten, soweit er dies mit seiner Verpflichtung, zum Wohle der Gemeinschaft tätig zu werden, vereinbaren kann. Dem Rat muß demnach auch das Recht zustehen, die Delegation mit gewissen Auflagen zu verbinden [1], sie einzuschränken [2]. Denn gegenüber der Nichtvornahme der Delegation bedeutet die eingeschränkte Vornahme noch immer ein plus.

Eine solche Einschränkung ist der Vorbehalt des Rates, beim Eintreten bestimmter Bedingungen selbst endgültig entscheiden zu können. Die Bedingungen treten ein, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit der Verwaltungen der Mitgliedstaaten (zwölf Stimmen) gegen die geplanten Kommissionsmaßnahmen ausspricht. Der Rat hätte dieses Ergebnis auch dadurch erreichen können, daß er sich unmittelbar von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten informieren läßt. Demgegenüber ist das Verwaltungsausschußverfahren für die Gemeinschaft weitaus vorteilhafter [3]. Denn der unmittelbare Kontakt der nationalen Verwaltungen zum Rat würde wegen der Unmöglichkeit einer Diskussion auf Sachverständigenebene rasch zu einer Verhärtung der nationalen Standpunkte führen.

Wenn der Vertrag mittels Art. 155 U 4 dem Rat einen Eingriff in die Kompetenzschichtung und damit in die zusammenhängenden Regelungen der Verantwortlichkeit gestattet [4], dann muß er

---

1) Wie hier Rabe, S. 26, Everling, Festschrift für Ophüls, S. 35; a.A. Olmi, MC 1963, 435, der davon ausgeht, daß Art. 155 U 4 eine Einschränkung der Delegation nicht erlaubt. Common Market Law Review 1967/68,
2) Ebenso Bertram, / 256 und 259 und Diss., S. 93 ff, insbesondere S. 96 ff, der zunächst nachweist, daß eine Delegationsbeschränkung keinesfalls immer abstrakt zu sein braucht, sondern daß sie - wie in Verwaltungsausschußverfahren - auch konkret sein kann. Vgl. ferner unten S. 193
3) Ähnlich Bertram, Diss., S. 94
4) Vgl. Triepel, S. 38

auch die Möglichkeit haben, diesen Eingriff seinem Ergebnis nach so vertragskonform und gemeinschaftsfreundlich wie möglich zu gestalten. Der Rat ist als Gemeinschaftsorgan sogar verpflichtet, eine als notwendig erkannte und zulässige Modifizierung der Beschlußfassung so gemeinschaftsfreundlich wie möglich zu gestalten. Da die negative Stellungnahme der Ausschüsse durch die mit der Existenz der Ausschüsse verbundenen Vorteile [1] gegenüber einem unmittelbaren Einspruch eines oder mehrerer Mitgliedstaaten wesentlich weniger integrationsfeindlich ist, ergibt sich insofern eher ein Gebot, diesen Weg zu beschreiten [2]. Die Befugnis zur näheren Ausgestaltung im Sinne einer ordnungsgemäßen und wirksamen Ausübung der Delegation ist demnach in Art. 155 U 4 mitenthalten [3].

---

1) Siehe oben S. 170

2) Bertram, Diss., S. 99, geht grundsätzlich von einem Verbot des Verwaltungsausschußverfahrens aus. Die Einsetzung der Verwaltungsausschüsse sei jedoch dann erlaubt, wenn nur auf diese Weise eine als notwendig erkannte Überprüfung der (auf Grund der Delegation erlassenen) Kommissionsmaßnahme möglich sei.
Eine solche Überprüfung sei nicht nötig, wenn der Kommission kein Ermessensspielraum bleibe, da dann weder ein Ausschuß noch der Rat anders entscheiden könne (siehe Bertram, Diss., S. 100). Das Verwaltungsausschußverfahren sei also nur dann gerechtfertigt und sinnvoll, wenn der Kommission ein gewisser Ermessensspielraum zukomme.
Diese Arbeit nähert sich damit im Ergebnis der von Bertram vertretenen Auffassung, wonach das Verwaltungsausschußverfahren im Falle des Nichtvorliegens von Ermessensspielraum deswegen nicht gerechtfertigt ist, weil es sich dann in der Regel gar nicht um eine delegierte Befugnis handelt. Denn die politische Entscheidung ist in diesen Fällen schon in den die Zuständigkeit der Kommission begründenden Normen vorweggenommen. (Es handelt sich dann lediglich um rechtssatzmäßige Zuweisungen). Einzelheiten oben S. 61 ff

3) Ähnlich GA Römer zur Delegationsbefugnis der HB in EuGH Bd. IV, S. 113 (RS 10/56).

b) Abweichende Meinung der Kommission

Macht man sich den Standpunkt der Kommission [1] oder Olmis [2] zu eigen, dann muß man das Verwaltungsausschußverfahren als nicht mit dem Vertrag vereinbar ablehnen. Sowohl Olmi als auch die Kommission weisen - in dem Bestreben, das Verwaltungsausschußverfahren zu rechtfertigen - darauf hin, daß Durchführungsbefugnisse schlechthin der Kommission zustünden und daß sie diese ja auch schließlich erhalten habe, wenn auch mit dem Verwaltungsausschußverfahren behaftet. Andernfalls hätte sie sich mit dem demgegenüber schwächeren Vorschlagsrecht begnügen müssen.

Die Widersprüchlichkeit dieser Ansicht [3] beruht darauf, daß man - getreu der h.M. - alle Befugnisse der Kommission im sekundären Gemeinschaftsrecht auf eine Delegation seitens des Rates zurückführt [4]. Indessen wurde festgestellt, daß der Rat solche Befugnisse nicht delegieren kann, die ihm selbst gar nicht zustehen [5]. Hier handelt es sich vielmehr um rechtssatzmäßige Zuweisungen. Wenn man also annimmt, die im Verwaltungsausschußverfahren auszuübenden Befugnisse seien Durchführungsbefugnisse, die ohnehin der Kommission zustehen, dann kann man nicht gleichzeitig davon sprechen, diese Befugnisse seien vom Rat delegiert worden. Geht man tatsächlich davon aus, daß die Durchführungsbefugnisse schlechthin in den

---

1) Siehe Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Vredeling (ABl. 2308/62)
2) Olmi, SEW 1962, 287
3) Auch Bertram, Common Market Law Review 1967/68, 259, findet die Antwort der Kommission auf die genannte schriftliche Anfrage des Abgeordneten Vredeling "nicht sehr überzeugend".
4) Auch scheint noch das herkömmliche Gewaltenteilungsprinzip zu Grunde zu liegen.
5) Das sind Befugnisse ohne grundsätzliche politische Bedeutung.
Hierzu EuGH Bd. IV, S. 14 und 42 ff (RS 9/56), der davon ausgeht, daß keine weitergehenden Befugnisse übertragen werden können, als sie der übertragenden Behörde nach dem Vertrag selbst zustehen.

Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen, dann hätte sie ihr der Rat bei Meidung eines Vertragsbruchs zuweisen müssen. Da für eine Delegation kein Raum wäre, hätte der Rat auch nicht das Recht gehabt, die betreffenden Befugnisse mit Auflagen zu versehen. Das Verwaltungsausschußverfahren wäre damit als vertragswidrig abzulehnen.

Auch für eine Rechtfertigung gemäß Art. 235 wäre dann kein Raum. Die Kommission als das allein zuständige Organ wäre ohne weiteres in der Lage, die betreffenden Befugnisse auszuüben. Es würde also an der Erforderlichkeit für dieses Verfahren fehlen [1].

6. Die Beseitigung des Vorschlagsrechts

Die Beseitigung des Vorschlagsrechts der Kommission ist nicht mit dem Vertrag vereinbar [2]. Die Kommission beruft sich zur Rechtfertigung dieses Umstandes auf die Art. 73 Abs. 1 und 108 Abs. 3 des Vertrages, in denen der Rat in der Tat die Möglichkeit hat, die Kommissionsentscheidungen aufzuheben oder abzuändern, ohne an einen Kommissionsvorschlag gebunden zu sein, und zwar kann er das mit qualifizierter Mehrheit. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Fälle des Art. 73 Abs. 1 und 108 Abs. 3 mit dem vorliegenden Fall nicht vergleichbar sind [3]. Bei den vertraglichen Fällen geht es um Entscheidungen, die für die Stabilität der Mitgliedstaaten von solcher Wichtigkeit sind, daß weder lange Verhandlungen mit der Kommission angezeigt sind, noch das Erfordernis der Einstimmig-

---

1) Dieses unrichtige Ergebnis zeigt erneut, daß eine Unterscheidung zwischen Durchführungsmaßnahmen und durchgeführten Normen, die ihre Ursache in der unglückseligen Herübernahme der Trennung von Exekutive und Legislative hat, für das Gemeinschaftsrecht nicht nur unerheblich ist, sondern auch zu falschen Ergebnissen führen kann. Hingegen wird die Unterscheidung von politisch bedeutsamen Maßnahmen, die in den Bereich des Rates fallen und politisch nicht bedeutsamen Maßnahmen, die in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen, erneut bestätigt.

2) Vgl. Holch, EuR 1967, 220; ebenso Bertram, Common Market Law Review 1967/68, 259

3) Siehe oben S. 185

keit aufgestellt werden konnte. Einstimmigkeit bedeutet für die Mitgliedstaaten in der Regel, in der es um die Schaffung von Verpflichtungen geht, eine Stärkung ihrer Position gegenüber der Gemeinschaft bzw. eine Abschwächung der Supranationalität, nicht aber hier, wo es nicht um die Schaffung sondern - umgekehrt - um die Entbindung von vertraglichen Verpflichtungen geht, nämlich die Anwendung von Schutzklauseln. Da die im Verwaltungsausschußverfahren auszuübenden Befugnisse keine Schutzklauseln und gegenüber den zitierten vertraglichen Beispielen von so geringer Bedeutung sind, daß man sich darüber streiten konnte, in wessen Zuständigkeitsbereich sie gehören, kommt für sie eine so atypische Regelung wie in Art. 73 und 108 nicht in Frage.

Der entscheidende Gesichtspunkt dafür, daß diese Vorschriften nicht als Vorbild für das Verwaltungsausschußverfahren dienen können, ist jedoch, daß auf dem Agrarsektor ein ganz anderer Grad von Vergemeinschaftung erstrebt wird [1] als auf dem Gebiet des Kapitalverkehrs und der Zahlungsbilanz. So heißt es beispielsweise in Art. 38 Abs. 1: "Der Gemeinsame Markt umfaßt auch die Landwirtschaft". Art. 39 und 40 verlangen eine gemeinsame Agrarpolitik und eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte. Der Rat kann zur Erreichung dieser Ziele nach seiner Wahl Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen erlassen, und zwar von der zweiten Stufe mit qualifizierter Mehrheit.

Demgegenüber sagt Art. 67 Abs. 1: "Soweit es für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig ist, beseitigen die Mitgliedstaaten untereinander schrittweise alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs...". Die Regelung und Ordnung des Kapitalverkehrs bleibt daher grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten. Soweit die Gemeinschaft überhaupt eingreifen kann, erläßt der Rat Richtlinien.

---

1) Dazu zuletzt ausführlich Götz, NJW 1968, 1545

In Art. 104 verpflichten sich die Mitgliedstaaten, auf das Gleichgewicht ihrer Gesamtzahlungsbilanz und die Festigkeit ihrer Währung zu achten. Sie koordinieren zu diesem Zweck ihre Wirtschafts- und Währungspolitik [1]. Eingriffsmöglichkeiten haben die Gemeinschaftsorgane insoweit überhaupt nicht. Die Kommission kann gemäß Art. 108 Abs. 3 die Anwendung von Schutzmaßnahmen genehmigen. Diese Eingriffsmöglichkeit besteht deshalb, weil sich diese Schutzmaßnahmen naturgemäß auch auf andere - vergemeinschaftete - Gebiete auswirkt.

Aus dieser Gegenüberstellung geht klar hervor, daß auf dem Agrarsektor eine vollständige Vergemeinschaftung und Zentralisierung das Ziel ist, während auf den beiden anderen Gebieten lediglich eine Koordinierung angestrebt wird. Ein Verzicht auf das formelle Vorschlagsrecht der Zentralbehörde ist daher auf den letztgenannten Gebieten annehmbar, nicht aber auf dem Agrarsektor. Die Einschränkung des Vorschlagsrechts in einem Bereich, der einem hohen Grad von Vergemeinschaftung unterworfen ist, ist ein deutlicher Schritt der Gemeinschaft in Richtung auf eine internationale Organisation herkömmlichen Musters. Sie ist mit dem Vertrag unvereinbar [2].

Es ist unter diesen Umständen angebracht, die Kommissionsentscheidung, die vor den Rat gelangt, als Vorschlag im Sinne des Art. 149 EWGV anzusehen, mit der Folge, daß sie nur einstimmig abänderbar oder aufhebbar ist. In Eilfällen wird die Kommission im Interesse der Gemeinschaft ohnehin bereit sein,

---

1) Art. 105, Abs. 1 und 2 EWGV
2) Ebenso im Ergebnis Bertram, Common Market Law Review 1967/68, 259: Dadurch, daß die Delegation durch die negative Stellungnahme der Ausschüsse ad hoc beseitigt werde, wird der Rat wieder uneingeschränkt zuständig. Diese Zuständigkeit müsse der früheren Zuständigkeit und den allgemeinen Vertragsgrundsätzen entsprechen. Das heißt der Rat könne, nachdem die Zuständigkeit an ihn zurückgefallen ist, nur auf Vorschlag der Kommission tätig werden. Das Verwaltungsausschußverfahren könne diese Grundsätze nicht beseitigen.
Siehe aber auch Bertram, Diss., S. 139 ff

ihren Vorschlag der qualifizierten Mehrheit der Ratsmitglieder anzupassen. Durch die Einstufung der vom Verwaltungsausschuß abgelehnten Kommissionsentscheidung als Vorschlag braucht keine nennenswerte Verzögerung einzutreten. Die Kommission hätte negative Stellungnahmen weniger als bisher zu fürchten und wäre daher unabhängiger in ihrer Entscheidungsfreiheit [1].

III. Anwendungsfälle [2] [3]

1. Grundverordnungen über die Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen für bestimmte landwirtschaftliche Produkte

a) Ein wichtiger und häufig wiederkehrender Fall des Verwaltungsausschußverfahrens besteht in der Festsetzung von Anwendungsmodalitäten und Kriterien, an Hand derer die Kommission ihrerseits Entscheidungen trifft. So heißt es z.B. in Art. 3 Satz 2 VO Nr. 19:

> Die Kommission bestimmt den Preis frei Grenze nach Kriterien, die nach dem Verfahren des Art. 26 festgelegt werden.

Art. 10 Abs. 3 Satz 2 VO Nr. 19:

> Die Kommission bestimmt den cif-Preis nach den Kriterien, die nach dem Verfahren des Art. 26 festgelegt werden.

Die Höhe dieser Preise, Abschöpfungs- oder Erstattungsbeträge

---

1) In der Praxis hat dieses Problem bisher kaum Bedeutung gehabt. Es könnte aber aktuell werden, wenn sich die Entwicklung der Gemeinschaft in Richtung auf eine herkömmliche völkerrechtliche Organisation fortsetzt.
2) Siehe den vollständigen Katalog in E.P., Dok. 115/1968, S. 45-51
3) Zur Fundstelle der einzelnen Vorschriften im ABl. siehe oben S. 174 Fußnote 1

etc. hat erhebliche handels- und wirtschaftspolitische Bedeutung. Die Festsetzung selbst dieser Preise ist indessen nur das Ergebnis einer Rechenaufgabe. Die politische Entscheidung liegt in der Festsetzung der Kriterien. Daraus ergibt sich, daß die Festsetzung dieser Kriterien grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Rates fällt. Der Rat hat der Kommission die entsprechenden Befugnisse delegiert und hat demzufolge das Recht, der Kommission die Auflage der Beteiligung des Verwaltungsausschusses zu machen. Ohne daß jetzt alle Einzelfälle untersucht werden sollen, kann damit festgestellt werden, daß das Verwaltungsausschußverfahren in diesen und ähnlichen Fällen gerechtfertigt ist [1].

b) Gerechtfertigt ist das Verwaltungsausschußverfahren im allgemeinen auch dann, wenn die Kommission die Befugnis zum Erlaß von Durchführungsbestimmungen erhält und diese politische Bedeutung haben können, wie z.B. in Art. 15 Abs. 2 und 4, 16 Abs. 3 der VO Nr. 19.

c) Ebenfalls häufiger wiederkehrend und von politischer Bedeutung sind die Befugnisse zur Festlegung von Qualitätsnormen, Bestimmung von Sorten und deren Merkmalen bezüglich der unter eine bestimmte Verordnung fallenden Produkte, so z.B. in Art. 11 Abs. 8 und 9 der VO Nr. 19; 7 a und b der VO Nr. 16/64.

d) Fraglich hingegen scheint das Verwaltungsausschußverfahren bei einer Reihe von Befugnissen, bei deren Ausübung ohnehin nur ein geringer Ermessensspielraum gegeben ist. Das ist z.B. in Art. 4 U 2 und 8 Abs. 2 U 2 der VO Nr. 19 der Fall, wo die Kommission im Verwaltungsausschußverfahren den von den Mitgliedstaaten festgesetzten Schwellenpreis revidieren kann, wenn dieser sich nicht in Übereinstimmung mit bestimmten be-

---

1) Ähnliche Bestimmungen finden sich etwa in Art. 4 Abs. 3 und 5 der VO Nr. 16/64; Art. 3 Abs. 5 und 6 der VO Nr. 13/64; Art. 13 Abs. 4 der VO Nr. 136/66.

reits festliegenden Kriterien befindet. Es handelt sich also mit anderen Worten darum, den von den Mitgliedstaaten festgesetzten Schwellenpreis auf seine Übereinstimmung mit den vom Rat festgelegten Kriterien zu überprüfen und notfalls zu ändern. Eine solche Aufgabe fällt nach dem Vertrag ohne weiteres der Kommission zu. Denn sie hat für die Anwendung des Vertrages und für die von den Organen auf Grund des Vertrages erlassenen Vorschriften zu sorgen [1]. Die Kommissionsbefugnis beruht daher nicht auf einer Delegation, sondern auf einer Zuweisung. Für das Verwaltungsausschußverfahren ist kein Raum gegeben.

Zwar kennt der Vertrag selbst einen entsprechenden Ausnahmefall: Der Rat kann die von den Mitgliedstaaten festgesetzten Mindestpreise ändern, wenn sie nicht den von ihm aufgestellten Grundsätzen entsprechen [2]. Diese Ausnahmebestimmung erklärt sich aber u.a. daraus, daß dieser Eingriff nur ganz zu Anfang der Schaffung des Gemeinsamen Marktes erfolgen kann. Es liegen ihr also mehr optische Gründe zugrunde [3]. Im Zuge einer fortschreitenen Integration verliert eine solche Ausnahme von der Systematik des Vertrages ihre Berechtigung.

Ähnliches gilt z.B. für Art. 7 Abs. 4 der VO Nr. 19, soweit es sich um die Höhe der Denaturierungsprämie handelt. Zweifel erwecken ferner z.B. Art. 9 Abs und 11 Abs. 1 der VO Nr. 19.

e) Diese Beispiele zeigen, daß von dem Verwaltungsausschußverfahren von Anfang an ein recht großzügiger, mit dem Vertrag nicht immer vereinbarer Gebrauch gemacht worden ist. Es wurde offensichtlich nicht davon ausgegangen, daß die betreffende Befugnis grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Rates fallen muß. Vielmehr hat man das Verwaltungsausschußverfahren, nachdem es nun einmal existent war, anschei-

---

1) Art. 155 U 1
2) Vgl. Art. 44 Abs. 3 und 4 EWGV
3) Vgl. oben S. 36 f

nend immer schon dann vorgesehen, wenn im Rat nicht sofort Einigkeit darüber zu erzielen war, welches Organ die betreffende Befugnis bekommen sollte, Das beweist deutlich Art. 5 der VO Nr. 24:

Danach kann die Kommission im Verwaltungsausschußverfahren Einzelheiten über die Anwendung der Art. 1 - 3 der genannten VO festlegen. Art. 1 - 3 wiederum bestimmen verhältnismäßig genau, was zu unternehmen sei, um eine Übersicht über die Weinerzeugung und den Bedarf der Gemeinschaft zu erlangen. Dabei besteht nach diesen Vorschriften auch nicht die leiseste Möglichkeit, diese Erzeugung oder den Handel irgendwie zu beeinflussen. Es geht nur um eine völlig neutrale organisatorische Vorbereitung für eine spätere Schaffung von Eingriffsnormen auf einem verhältnismäßig kleinen Sektor. Befugnisse wie die des Art. 5 der VO Nr. 24 gehören daher ohne weiteres in den Zuständigkeitsbereich der Kommission und sind ihr vor der Existenz des Verwaltungsausschußverfahrens auch regelmäßig zugewiesen worden. Das beweisen z.B. die Art. 26 VO Nr. 11, 49 VO Nr. 15, 24 VO Nr. 17,, in denen die Kommission wesentlich bedeutendere Befugnisse erhält, als es die des Art. 5 der VO Nr. 24 sind.

2. Ausrichtung und Garantie [1]

Die Anwendung des Verwaltungsausschußverfahrens auf den Gebieten der Ausfuhrerstattungen, Interventionserstattungen und Strukturverbesserungen rechtfertigt sich im allgemeinen durch die politische Bedeutung der betreffenden Entscheidungen, sei es bezüglich des Außenhandels und damit zugleich der Außenpolitik (Abt. Garantie), sei es wegen der enormen Bedeutung für den Haushalt der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten (Garantie, Interventionen, Hilfen bei Strukturverbesserungen) oder sei es wegen der weitreichenden innenpolitischen Folgen

---

1) VO Nr. 17/64; 18/64; 19/64; (ABl. 586/64) und VO Nr. 155/66; (ABl. 3277/66)

(Strukturveränderungen)[1].

Indessen ist auch hier auffällig, daß nach Art. 9 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 5 der VO Nr. 17/64 "die Angaben, die jeder Antrag (auf Erstattungen oder Zuschüsse) enthalten muß, und die Form in der er zu stellen ist", im Verwaltungsausschußverfahren festgelegt werden. Demgegenüber ist nach Art. 24 der VO Nr. 17 die Kommission allein befugt, derartige Einzelheiten bezüglich der Formulare auf dem Kartellsektor [2] festzulegen[3], obwohl die Entscheidungen auf dem Kartellsektor wohl ebenso bedeutend sind, wie die betreffend die Ausrichtung und Garantien für die Landwirtschaft.

3. Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen:
   VO Nr. 79/65 des Rates zur Bildung eines Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen über die Einkommenslage und betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe in der EWG [4]

Auch hier kann die Zulässigkeit des Verwaltungsausschußverfahrens [5] allgemein bejaht werden. Der Vertrag stellt in Art. 39 Ziele auf, für deren Verwirklichung nicht die geeigneten Befugnisse vorhanden sind. Die Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik macht es erforderlich, daß der Gemeinschaft in ausreichendem Maße über das Einkommen der Landwirte, die Verhältnisse der Betriebe usw. Informationen zur Verfügung stehen [6]. Das macht die Schaffung eines gut organisierten Informationsnetzes zur Auswertung der landwirtschaftlichen Buchführungen erforderlich. Die Kommission selbst ist nicht in der Lage, ein solches Netz aufzubauen. Sie muß sich daher der Einrichtungen der Mitgliedstaaten bedienen. Das setzt

---

1) Vgl. dazu von der Groeben - von Boeckh, Vorbemerkung 3 zu Art. 199 - 209. Der Haushaltsplan für 1966 weist eine Summe von 1,4902 Mrd. DM aus. Dabei entfallen auf den Ausrichtungs- und Garantiefonds 1,2029 Mrd. DM.
2) Art. 2-5 VO Nr. 17
3) Siehe oben S. 161
4) ABl. 1859/65
5) Ausschuß des Informationsnetzes, siehe Art. 17-19 der VO Nr. 79/65
6) Einzelheiten in den Erwägungen zur VO Nr. 79/65

einerseits eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission voraus. Andererseits kann aber die Gemeinschaft in großem Umfang hoheitlich auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten tätig werden. Da der Vertrag eher zurückhaltend gegenüber Kommissionsbefugnissen ist, die dieser ein ausgedehntes hoheitliches Tätigwerden auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten geben, kann nur der Rat als grundsätzlich zuständiges Organ in Betracht kommen. Der Rat wiederum kann aus praktischen Erwägungen nicht mit der Ausübung der betreffenden Befugnisse belastet werden. Damit sind die Voraussetzungen für eine Delegation und folglich für das Verwaltungsausschußverfahren gegeben.

4. Angleichung der Saatgutvorschriften

Am 14. Juni 1966 hat der Rat ein Bündel von Richtlinien verabschiedet, in denen es darum geht, in der Gemeinschaft ein einheitliches obligatorisches Niveau von Saatgut und Pflanzgut herbeizuführen. Dazu hat er durch den Beschluß Nr. 66/399 [1] den "Ständigen Ausschuß für das landwirtschaftliche, gartenbauliche und forstliche Saat- und Pflanzgutwesen" eingesetzt, der als Verwaltungsausschuß fungiert.

Naturgemäß ist für Zuständigkeiten der Kommission in einer an die Mitgliedstaaten gerichteten Richtlinie mit dem Ziel der Rechtsangleichung wenig Raum. So findet sich in keiner der betreffenden Richtlinien eine unbedingte Kommissionskompetenz und auch das Verwaltungsausschußverfahren wird sehr selten angewandt. Das allein ist ein Indiz dafür, daß für die Einführung eines neuen Rechtssetzungsverfahrens kein echtes Bedürfnis bestand [2].

---

1) ABl. 2289/66
2) Stützt man das Verwaltungsausschußverfahren nur auf Art. 235 EWGV, dann würde es an der notwendigen Erforderlichkeit fehlen. Siehe oben S. 187 ff

Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie Nr. 66/400:

"Die Kommission kann im Wege des Verwaltungsausschußverfahrens einen Mitgliedstaat ermächtigen, im Falle einer Knappheit von Basissaatgut oder zertifiziertem Saatgut, die mit den Gemeinschaftsbeständen nicht zu beseitigen ist, Saat minderer Qualität zum Verkehr zulassen" [1].

Es handelt sich hier um den typischen Fall der Anwendung einer Schutzklausel, die nach dem Vorbild des Vertrages ohnehin unbedingt der Kommission zustünde. Aus diesem Grunde ist das Verwaltungsausschußverfahren ungerechtfertigt. Das gilt umsomehr als es sich um eine verhältnismäßig wenig bedeutsame Ausnahmeklausel handelt [2].

Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie Nr. 66/400:

"Der Ausschuß prüft die gemeinschaftlichen Vergleichsfelder.

Wenn die technischen Methoden für die Anerkennung hinreichend angeglichen sind, erstellt der Ausschuß einen jährlichen Tätigkeitsbericht. Die Kommission bestimmt im Verwaltungsausschußverfahren den Zeitpunkt, in dem der Bericht zum ersten Mal erstellt wird " [3].

Der Ausschuß nimmt damit deutlich die Aufgaben eines Expertenausschusses wahr und ist es im Grunde auch. Im vorliegenden Fall würde daher ohne weiteres ein Anhören des Ausschusses genügen. Für die konstitutive Mitwirkung des Ausschusses besteht kein Bedürfnis, zumal die Frage, ob und wann zum ersten Mal ein Bericht erstellt wird, tatsächlich nicht von politischer Tragweite ist.

Ähnliches gilt für Art. 20 Abs. 3 Richtlinie Nr. 66/400. Denn auch beim Erlaß der zur Durchführung der Vergleichsprüfung notwendigen Maßnahmen sind die Voraussetzungen für das

---

1) Gleichlautende Bestimmungen finden sich in Art. 17 R. Nr. 66/401 und R. Nr. 66/402, Art. 16 R. Nr. 66/403 und Art. 15 Abs. 1 R. Nr. 66/404

2) Das gilt sinngemäß auch für Art. 13 Abs. 2 R. Nr. 66/403

3) Gleichlautend Art. 20 R. Nr. 66/401 und R. Nr. 66/402, Art. 14 R. Nr. 66/403

Verwaltungsausschußverfahren nicht gegeben. Auch hier hätte die Anhörung eines Expertenausschusses genügt, da es sich weder um Fragen von großer politischer noch sachlicher Bedeutung handelt.

Anders zu beurteilen ist Art. 3 Abs. 3 R. Nr. 66/401. Es geht um die Ausdehnung der Richtlinie auf andere als die in Art. 3 Abs. 1 genannten Arten. Eine solche Ausdehnung hat u.U. für die Struktur und den Handel der Landwirtschaft bestimmter Gebiete erhebliche Bedeutung, so daß grundsätzlich der Rat zuständig wäre. Es liegt also eine Delegation vor, die das Verwaltungsausschußverfahren in diesem einzigen Falle rechtfertigt.

Die Anwendung des Verwaltungsausschußverfahrens in den genannten Richtlinien bestätigt die Tendenz, dieses Verfahren als "Patentlösung" zu betrachten und immer dann vorzusehen, wenn es dem ein oder anderen Mitgliedstaat irgendwie wünschenswert erscheint, an den von der Kommission zu erlassenden Entscheidungen mitzuwirken [1]. Die Frage, ob nach der Systematik des Vertrages für den Einzelfall eine Berechtigung für dieses Verfahren besteht, wird anscheinend immer weniger gestellt [2].

5. Gemeinsame Marktorganisation

Ein Vergleich der Ratsverordnungen vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung von gemeinsamen Marktorganisationen für Getreide, Schweinefleisch, Eier usw. [3] mit den Ratsverordnungen vom 13. Juni 1967 über die gemeinsamen Markt-

---

1) Es wird sich nahezu regelmäßig zumindest ein Staat finden, dem selbständige unkontrollierbare Befugnisse der Kommission schlechthin ein Dorn im Auge sind.
2) Das geschieht vielleicht aus der Erwägung heraus, einzelnen Mitgliedstaaten nicht erneut Anlaß zu Klagen über die nach dem Vertrag verhältnismäßig starke Stellung der Kommission zu geben. Das Verwaltungsausschußverfahren wird demgegenüber als das kleinere Übel betrachtet.
3) VO Nr. 19 ff

organisationen der gleichen Produkte [1] bestätigt die Tendenz, die bereits bei der Untersuchung der Saatgut-Richtlinien sichtbar geworden ist: Der Rat übt bezüglich der Delegation von Befugnissen auf die Kommission zunehmend Zurückhaltung.

Ab 1962 behielt sich der Rat für alle wichtigeren technischen oder administrativen Kommissionsbefugnisse eine Kontrollmöglichkeit vor, wobei in zunehmendem Maße auch verhältnismäßig unwesentliche Durchführungsbefugnisse nur noch mit der Beschränkung durch das Verwaltungsausschußverfahren delegiert bzw. zugewiesen wurden. Auch die Verordnungen vom 13. Juni 1967 enthalten zum Teil Verstöße gegen das Funktionsteilungsprinzip. So heißt es z.B. in Art. 5 Abs. 6 VO Nr. 120/67:

> "Die Festsetzung der Schwellenpreise für die in Art. 1 c aufgeführten Erzeugnisse wird im Verwaltungsausschußverfahren vorgenommen",

obwohl der Rat die Regeln für diese Festsetzung selbst auf Vorschlag der Kommission erläßt. Das gleiche gilt für Art.16 Abs. 2 U 4 der VO Nr. 120/67, wonach die Erstattungen bei Ausfuhren nach Drittstaaten im Verwaltungsausschußverfahren festgesetzt werden, obwohl gemäß Art. 16 Abs. 5 der genannten VO die Grundregeln für die Gewährung und die Kriterien für die Festsetzung des Erstaatungsbetrages vom Rat festgelegt werden. Zweifelhaft ist auch die Bestimmung des Art. 24 der VO Nr. 120/67:

> "Die Mitgliedstaaten und die Kommission teilen sich gegenseitig die zur Durchführung dieser Verordnung erforderlichen Angaben mit. Die Einzelheiten der Mitteilung und die Bekanntgabe dieser Angaben werden nach dem Verfahren des Art. 26 festgelegt".

Es handelt sich hier um rein verwaltungstechnische Fragen, die die Kommission ohnehin nicht ohne die Mitwirkung der

---

1) VO Nr. 120 ff/67

Mitgliedstaaten lösen würde. Es hätte daher eine Anhörung oder ähnliches der Mitgliedstaaten genügt [1].

Dennoch läßt sich sagen, daß die Befugnisse der Kommission, uneingeschränkt tätig zu werden, gegenüber den Verordnungen von 1962 nicht weiter eingeschränkt worden sind. Die Kommission kann weiterhin Entscheidungen treffen, bei denen sie keinen echten Ermessensspielraum hat, so in Art. 13 Abs. 5, 14 Abs. 4 und 16 Abs. 2 U 4.

Die Tendenz der Zurückhaltung bezüglich der Delegation von Befugnissen wird in den neueren Verordnungen jedoch nicht in der Ausdehnung des Verwaltungsausschußverfahrens zu Lasten der Kommission, sondern in der Einschränkung dieses Verfahrens zugunsten des Rates sichtbar. Das heißt, wo sich der Rat früher mittels des Verwaltungsausschußverfahrens auf eine Kontrollmöglichkeit beschränkt hat oder hätte, sieht er nun z.T. von einer Delegation ganz ab und erläßt die betreffenden Vorschriften selbst auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Art. 43 Abs. 2 des Vertrages [2].

---

1) Über die möglichen Formen der Zusammenarbeit der Kommission mit den Mitgliedstaaten vgl. oben S. 163 ff und 170 ff

2) Warum der Terminus "mit qualifizierter Mehrheit" durch die Wendung "im Abstimmungsverfahren des Art. 43 Abs. 2" ersetzt wurde, ist nicht ersichtlich. Diese Wendung findet sich bereits vereinzelt in der VO Nr. 19 (Art. 9 und 22 Abs. 5) und ist in den Verordnungen vom Juni 1967 zur Regel geworden. Entweder sollte dadurch dem Parlament Sand in die Augen gestreut werden; wahrscheinlich sollte jedoch dargetan werden, daß es sich um das Verfahren des Art. 43 Abs. 2 handelt, wenn es auch aus Gründen der Praktikabilität zu Lasten des Parlaments modifiziert wurde. Damit ist bestätigt, daß der Rat im sekundären Gemeinschaftsrecht nicht auf Grund seiner dort nur deklaratorisch aufgeführten Befugnisse tätig wird, sondern unmittelbar auf Grund seiner vertraglichen Befugnisse (vgl. oben S. 83 und 90)
Das Parlament hat diese Modifizierung jedoch nicht hingenommen. An den ihm vorgelegten Kommissionsvorschlägen kritisiert es mit schöner Regelmäßigkeit diese Wendung und ersetzt sie durch die Wendung "im Verfahren des Art. 43 Abs. 3 des Vertrages".
Siehe z.B. die Stellungnahme des Parlaments zum Vorschlag über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. 2092/67).

Das zeigt sich z.B. in den Fällen, in denen die Grundverordnung eine bestimmte Materie zwar eindeutig regelt, aber noch Einzelheiten und Kriterien zur Berechnung von Zahlen (Höhe von Erstattungen und dergl.) festgelegt werden müssen. In der VO Nr. 19 war die Festlegung solcher Einzelheiten und Kriterien meist dem Verwaltungsausschußverfahren vorbehalten [1]. In der VO Nr. 120/67 hat sich daran scheinbar nichts geändert. In den vergleichbaren Fällen bleibt es bei der Regelung, daß diese Einzelheiten und Kriterien im Verwaltungsausschußverfahren festgelegt werden. Allerdings heißt es in der VO Nr. 120/67 z.T. zusätzlich, daß der Rat die Grundregeln für die betreffenden Maßnahmen festlegt. So sieht Art. 7 Abs. 4 VO Nr. 19 vor, daß im Falle eines Überangebots von Brotgetreide dieses denaturiert, d.h. für die menschliche Ernährung unbrauchbar gemacht werden könne und daß dazu Denaturierungsprämien gewährt werden können. Die Erteilungsbedingungen werden nach dem Verwaltungsausschußverfahren festgelegt. Die entsprechende Bestimmung der VO Nr. 120/67, Art. 7 Abs. 3-5, sieht das gleiche vor, bestimmt aber zusätzlich, daß der Rat die Grundregeln für die Denaturierung festlegen könne, womit nicht nur der Denaturierungsvorgang als solcher, sondern auch die Prämienverteilung gemeint ist. Es ist also ein zusätzlicher Detaillierungsvorgang eingeschoben worden, der vom Rat vorgenommen wird. Damit wird die durch die Kommission im Verwaltungsausschußverfahren zu regelnde Materie zugunsten des Rates erheblich verkleinert [2].

Obwohl in den Verordnungen vom Juni 1967 eine Reihe neuer Befugnisse entstanden sind, sind diese doch fast ausnahmslos dem Rat vorbehalten. Dabei wäre es durchaus sinnvoll gewesen, beispielsweise die Befugnisse der Art. 6 Abs. 2, 7 Abs. 4 und 10 U 2 der Kommission unter Einschaltung des Verwaltungsaus-

---

1) Vgl. Art. 3, 7 Abs. 4 U 2, 10 Abs. 3, 11 Abs. 9, 15 Abs. 2, 16 Abs. 3, 20 Abs. 2 der VO Nr. 19.
2) Vgl. auch Art. 5, Abs. 5 a, 8 U 1 und 2, 16 Abs. 2 U 4 i.V.m. Abs. 5 und 6 der VO Nr. 120/67/EWG.

schußverfahrens zu überlassen [1].

Wenn man davon ausgeht, daß der Rat in seiner Entscheidung darüber, ob er delegieren wolle, im wesentlichen frei sei, dann sind die Kompetenzregelungen der neuen Marktorganisationsverordnungen im wesentlichen vertragskonform [2]. Aus Art. 155 U 4 EWGV spricht zwar eine Erwartung der Verfasser des Vertrages, daß der Rat von der ihm gebotenen Delegationsmöglichkeit auch soweit wie möglich Gebrauch mache [3]. Eine Pflicht zur Delegation von politisch bedeutsamen Befugnissen kann jedoch aus dem Vertrag bis auf die wenigen oben [4] genannten Fälle nicht angenommen werden [5]. Das Verhalten des Rates entspricht damit zwar im allgemeinen dem Wortlaut, nicht aber dem Geist des Vertrages. Würde der Rat nämlich alle Entscheidungen, die er sich im sekundären Gemeinschaftsrecht vorbehalten hat, selbst treffen, dann könnte er trotz ständiger Anwesenheit der Agrarminister in Brüssel den ihm derart gestellten Aufgaben kaum noch nachkommen. Die Flut von mehr oder weniger bedeutenden Aufgaben [6] wird daher nicht mehr vom Rat bewältigt, sondern die jeweiligen Vorschriften bekommen ihre endgültige Fassung vom Ausschuß der ständigen Vertreter oder den diesem nachgeordneten Ausschüssen, die sich ebenfalls aus Vertretern der Mitgliedstaaten (Beamten aus den Landwirtschaftsministerien) zusammensetzen. Diese nationalen Vertreter sind im Gegensatz zum Rat nicht zugleich dem Wohl der Gemeinschaft verpflichtet. Sie sind ausschließlich Vertreter der

---

1) In der VO Nr. 19 wurde das Verwaltungsausschußverfahren in 14 Fällen angewendet, das Ratsverfahren hingegen in 15 Fällen. In der VO Nr. 120/67 ist demgegenüber das Verwaltungsausschußverfahren in 13 Fällen, das Ratsverfahren aber in 22 Fällen vorgesehen.
2) Das heißt es handelt sich nicht um rechtssatzmäßige Zuweisungen von Befugnissen, da ein gewisser politischer Gehalt vorhanden ist.
3) Vgl. Münch, Systematik, S. 359
4) S. 60, 62 f
5) Anderer Ansicht von der Groeben - von Boeckh, Art. 155 RdNr. 14; vgl. oben S. 106 Fußnote 2
6) Zum Beispiel die VO Nr. 372/67 des Rates vom 25. Juli 1967 zur Begrenzung der Höhe der gem. Art. 10 der VO Nr. 160/66/EWG anwendbaren Abgabe bei der Einfuhr von "Käsefondue" genannten Zubereitungen (ABl. Nr. 174/43 v. 31.7.67)

Interessen ihres Staates. Zwar liegt auch ihnen der Kommissionsvorschlag vor. Sie benutzen diesen jedoch in der Regel nur als Diskussionsgrundlage. Der anwesende Kommissionsbeamte [1] ist nicht selten in Gefahr, nichts weiter als ein "Katalysator" zu einem Kompromiß zwischen den Mitgliedstaaten zu sein [2]. Das so gehandhabte Verfahren hat nun allerdings mit den vom Vertrag beabsichtigten Vorschlagsverfahren nicht mehr viel gemein. Es ähnelt einem Beschlußfassungsverfahren internationaler Organisationen herkömmlichen Typs mehr, als dem ursprünglich beabsichtigten Vorschlagsverfahren. Denn der Kompromiß zwischen den Vertretern der einschlägigen staatlichen Ministerien oder, in etwas wichtigeren Fragen, der ständigen Vertreter, findet sich dann als A-Punkt auf der Tagesordnung des Rates, d.h. er wird ohne Diskussion angenommen [3]. Wenn an sich schon die Tendenz des Rates, möglichst viele auch z.T. unwesentliche Befugnisse für sich zu behalten, die Gefahr einer Internationalisierung der Beschlußfassung mit sich bringt, dann ist das in concreto durchgeführte Verfahren, wo die Beschlußfassung im Grunde beim Ausschuß der ständigen Vertreter erfolgt, eindeutig ein weiterer Schritt in Richtung auf eine rein zwischenstaatliche Organisation. Der Rat würde dem Geist des Vertrages besser gerecht, wenn er mehr von der Möglichkeit der Delegation [4] Gebrauch machen würde. Das gilt umsomehr, als viele Fragen, die zu Beginn der Errichtung des Gemeinsamen Marktes von erheblicher Bedeutung gewesen sein mögen, inzwischen zu alltäglichen Routinesachen geworden sind [5].

---

1) Meist ein Beamter derjenigen Abteilung, die den Vorschlag ausgearbeitet hat
2) Ähnlich, wenn auch vielleicht etwas beschönigend, Noël, EuR 1967, 47. Aber auch bei Noël (S. 51) findet sich der Satz: "Die Vorschläge der Kommission begünstigen oft derartige Konzessionen der einzelnen Mitgliedstaaten, indem ihnen die Billigung der Gemeinschaft gegeben wird". Von einer Bindungswirkung der Kommissionsvorschläge ist da nichts zu spüren.
3) Noël, EuR 1967/48
4) Gemäß Art. 155 U 4
5) Auch Noël und Etienne, LC 1967/133 empfehlen, von der Möglichkeit des Art. 155 U 4 mehr Gebrauch zu machen; ebenso der Rechtsausschuß des E.P., Dok. 115/1968, S. 18

6. Abgeändertes Verwaltungsausschußverfahren

Einen Sonderfall bildet das "Interne Abkommen über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfe der Gemeinschaft" [1].

Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten haben dieses Abkommen auf Grund des Vertrages und des Assoziierungsabkommens getroffen, um die technische Zusammenarbeit und finanzielle Hilfe zu konkretisieren. Abwohl dieses Abkommen kein sekundäres Gemeinschaftsrecht im technischen Sinne ist [2] und deshalb die institutionellen Maßstäbe des Vertrages nicht angelegt werden können, ist es doch interessant, eines der in den betreffenden Abkommen gewählten Beschlußfassungsverfahrens darzustellen. Einerseits wird dadurch gezeigt, was für weitere Verfahrensmöglichkeiten sich anbieten, andererseits wird sichtbar, welches Verfahren die Regierungsvertreter im Falle der Delegation auf die Kommission wählen würden, wenn sie in ihrer Entscheidung frei, d.h. weder von einem Kommissionsvorschlag noch von den institutionellen Vorschriften des Vertrages abhängig sind.

Die Kommission prüft die von den assoziierten Entwicklungsländern vorgelegten Projekte. Sie arbeitet dazu Finanzierungsvorschläge aus. Diese Vorschläge werden einem Ausschuß zur Stellungnahme vorgelegt [3]. Der Ausschuß setzt sich aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammen, deren Stimmen je nach der Beteiligung am Entwicklungsfonds gewogen werden [4]. Der Ausschuß legt diese Finanzierungspläne zusammen mit seiner Stellungnahme der Kommission zur endgültigen Beschlußfassung vor. Art. 11 Abs. 3 des Abkommens lautet:

> "Beschließt die Kommission, von der Stellungnahme des Ausschusses abzuweichen, oder hat der Ausschuß einen Finanzierungsvorschlag nicht befürwortet, so kann sie

---

1) 64/355/EWG, ABl. 1493/64
2) Denn es ist ja nicht durch einen Akt eines Gemeinschaftsorganes entstanden
3) Einzelheiten in Art. 9 - 12 des Abkommens
4) Zur Abgabe einer Stellungnahme sind 67 v.H. Stimmen erforderlich.

diesen Vorschlag zurückziehen oder dem Rat vorlegen, der mit der in Abs. 2 vorgesehenen qualifizierten Mehrheit [1] beschließt".

Diese Vorschrift ist verbindlich, d.h. die Kommission muß ihren Vorschlag zurückziehen oder ihn dem Rat vorlegen.

Das vorliegende Verfahren weicht damit in folgenden wesentlichen Punkten vom herkömmlichen Verwaltungsausschußverfahren ab: Im Verwaltungsausschußverfahren mußte die Kommission nur dann dem Rat zur endgültigen Entscheidung vorlegen, wenn sie von der Stellungnahme des Ausschusses abweichen wollte. Sie konnte ihre Maßnahme aber trotzdem wirksam treffen. Im vorliegenden Fall muß die Kommission, wenn sie es nicht vorzieht überhaupt auf die Maßnahme zu verzichten, bereits dann dem Rat vorlegen, wenn der Ausschuß sich nicht mit 67 Stimmen positiv für die geplante Maßnahme ausspricht. Das heißt die Kommission muß auch beim Fehlen einer positiven Stellungnahme von der Maßnahme absehen.

IV. Folgerungen

Das Verwaltungsausschußverfahren ist mit dem Vertrag vereinbar, soweit es bei vom Rat delegierten Befugnissen angewendet wird, d.h. bei Kommissionbefugnissen von gewisser politischer oder wirtschaftlicher oder sonst grundsätzlicher Bedeutung, wobei die Kommission Ermessensspielraum hat.

In den konkreten Anwendungsfällen ist das Verwaltungsausschußverfahren jedoch häufig nicht gerechtfertigt, da es auch beim Erlaß technisch-administrativer Maßnahmen ohne nennenswerten Ermessensspielraum vorgeschrieben ist, zu deren Erlaß die Kommission nach dem Vorbild des Vertrages alleine und uneingeschränkt auf Grund einer rechtssatzmäßigen Zuweisung hätte zuständig sein müssen.

---

1) Zur Abgabe einer Stellungnahme sind 67 v.H. Stimmen erforderlich.

Die Kommission wird daher oftmals in unzulässiger Weise von den Mitgliedstaaten kontrolliert, wodurch das zwischenstaatliche Element der Gemeinschaft im Widerspruch zur Konzeption des Vertrages gestärkt wird.

5. Kapitel: Die Ausschüsse zum Erlaß von Durchführungsvorschriften [1]

I. Darstellung

Auf der Grundlage der bisher behandelten Verwaltungsausschüsse ist im Sommer 1968 ein neues Verfahren geschaffen worden [2]. Die neugeschaffenen oder neuzuschaffenden Ausschüsse unterscheiden sich von den Verwaltungsausschüssen folgendermaßen:

1. Sie dienen nicht in erster Linie der Verwaltung einer gemeinsamen Politik bzw. der Verwaltung der Marktorganisationen auf dem Agrarsektor. Sie sind daher nicht auf den Agrarsektor beschränkt. Ihr Hauptzweck ist es vielmehr, den Mitgliedstaaten für einen bestimmten Bereich, der bereits Gegenstand einer grundsätzlichen Regelung [3] war, einen Einfluß beim Erlaß weiterer detaillierter Durchführungsvorschriften auf diesem Bereich durch die Kommission zu garantieren.
2. Das Verfahren ist dem Verwaltungsausschußverfahren nachgebildet [4], unterscheidet sich von diesem jedoch in einem ganz wesentlichen Punkt: Während im bisherigen Verwaltungsausschußverfahren der Rat nur eingreifen konnte, wenn eine negative Stellungnahme des Ausschusses vorlag, ohne daß die Kommission gehindert gewesen wäre, ihre Maßnahmen trotz der negativen Stellungnahme zunächst einmal in Kraft zu setzen [5], lautet nunmehr der jeweilige das neue Verfahren konstituierende Text:

---

1) Siehe E.P., Dok. 115/1968, S. 52 ff; z.T. gleichlautend Lassalle, Cahiers 1968, 407 ff
2) Vgl. die VO (EWG) Nr. 802/68 des Rates über eine gemeinsame Begriffsbestimmung des Warenursprungs (ABl. Nr. L 148/1 vom 28.6.1968)
3) Verordnung oder Richtlinie
4) Vgl. oben S. 173 ff
5) Vgl. Art. 29 und 30 der VO Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation von Milch und Milcherzeugnisse (ABl. Nr. L 148/13 vom 28.6. 1968)

"Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuß einen Entwurf der zu erlassenden Vorschriften. Der Ausschuß nimmt zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist Stellung, die der Vorsitzende [1] entsprechend der Dringlichkeit der betreffenden Frage bestimmen kann. Die Stellungnahme kommt mit einer Mehrheit von 12 Stimmen zustande, (wobei die Stimmen der Mitgliedstaaten nach Art. 148 Abs. 2 des Vertrages gewogen werden; der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil).

Die Kommission erläßt die in Aussicht genommenen Vorschriften, wenn sie der Stellungnahme des Ausschusses entsprechen.

Entsprechen die in Aussicht genommenen Vorschriften nicht der Stellungnahme des Ausschusses oder ist keine Stellungnahme ergangen, so schlägt die Kommission dem Rat unverzüglich die zu erlassenden Vorschriften vor. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit.
Hat der Rat nach Ablauf einer Frist von 3 Monaten, nachdem ihm der Vorschlag übermittelt worden ist, keinen Beschluß gefaßt, so werden die vorgeschlagenen Vorschriften von der Kommission erlassen" [2].

Damit ist die Stellung der Kommission gegenüber dem bisherigen Verwaltungsausschußverfahren entscheidend geschwächt [3].

---

1) Das ist ein Vertreter der Kommission (meist ein Beamter der Abteilung, die die betreffende Vorschrift vorbereitet).
2) Vgl. z.B. Art. 12 der VO (EWG) Nr. 802 des Rates (Warenursprung, ABl. Nr. L 148/4 vom 28.6.1968.
Ähnliche Texte finden sich z.B. in den Vorschlägen der Kommission für Richtlinien des Rates zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit bestimmtem zerlegtem frischem Fleisch (BR-Drucksache 276/68): Art. 10, Ständiger Veterinärausschuß. Ebenso im Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Zusatzstoffe in der Tierernährung (BR-Drucksache 410/67): Art. 17, Ständiger Ausschuß für Futtermittel. Vgl. auch BR-Drucksache 516/65.
3) Nach Maas, SEW 1967, 6 ist die Delegation von Befugnissen in diesem Falle stark eingeschränkt.

Die Kommission kann die Maßnahmen also nur noch dann erlassen, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit für die betreffenden Maßnahmen ausspricht. Das Eingriffsrecht des Rates ist damit wesentlich verstärkt worden. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß durch die geplante Regelung die Kommission ihr Vorschlagsrecht in vollem Umfang zurückerhält [1]. Trotzdem ist insgesamt gesehen die Stellung der Kommission gegenüber dem ursprünglich vorgesehenen herkömmlichen Verwaltungsausschußverfahren erheblich schwächer geworden. Es muß daher auf die Zulässigkeit auch dieses Verfahrens eingegangen werden.

II. Vereinbarkeit mit dem Vertrag

Das über die Zulässigkeit der herkömmlichen Verwaltungsausschüsse Gesagte gilt grundsätzlich auch hier: Gegen diese und ähnliche Bedingungen und Auflagen ist dann formalrechtlich nichts einzuwenden, wenn es um die Ausübung delegierter Befugnisse geht [2], d.h. um politisch bedeutsame Befugnisse, die der Rat normalerweise selbst hätte ausüben müssen [3]. Handelt es sich hingegen um politisch wenig bedeutsame Befugnisse mit mehr technischem oder administrativem Charakter, dann liegt keine Delegation vor, sondern eine rechtssatzmäßige Zuweisung [4]. Der Rat hat im Falle der Zuweisung kein Recht irgendwelche Bedingungen auszusprechen, da er selbst diese neugeschaffenen Befugnisse niemals besessen hat.

Es bestehen auch gegen die Ausschüsse zum Erlaß von Durchführungsvorschriften generell keine Bedenken. Es kommt vielmehr auch hier auf den Einzelfall an.

---

1) Positiv ist ferner zu vermerken, daß die Kommission nunmehr ausschließlich zur Anwendung von Schutzklauseln zuständig ist; vgl. Art. 15 der VO (EWG) Nr. 802/1968
2) Einzelheiten dazu oben S. 187 f, 189 ff
3) Einzelheiten dazu oben S. 12 ff, 61 ff
4) Einzelheiten dazu oben S. 81 ff

Es erhebt sich in diesem Falle jedoch noch die Frage, ob dieses Verfahren, wiewohl mit den Buchstaben des Vertrages vereinbar, nicht gegen den Geist des Vertrages verstößt, indem die einzelnen Mitgliedstaaten zu stark in das Beschlußfassungsverfahren der Gemeinschaft eingeschaltet werden. Der Vertrag geht davon aus, daß die Beschlußfassung Sache entweder des Rates oder der Kommission oder beider zusammen ist. Den Mitgliedstaaten wird demgegenüber nur ein geringer Einfluß eingeräumt. Während im herkömmlichen Verwaltungsausschußverfahren der Ausschuß - das sind die Mitgliedstaaten - nicht in der Lage war, einen Kommissionsbeschluß zu verhindern [1], kann nun der Ausschuß einen Beschluß der Kommission verhindern, und zwar schon dann, wenn er keine positive Stellungnahme abgibt, d.h. wenn Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten herrscht. Das ist zweifellos etwas, was die Verfasser des Vertrages weder gewollt noch vorhergesehen haben.

Dennoch ist damit nicht gesagt, daß darin ein Verstoß gegen den Geist des Vertrages liegt. Es handelt sich nämlich - wie eingangs angedeutet - nicht um die Verwaltung von Marktorganisationen, sondern es geht um die Erarbeitung möglichst exakter Vorschriften zur Schaffung neuer Rechtsordnungen für bestimmte sachliche Gebiete. Damit entfällt zunächst einmal die Notwendigkeit einer sofortigen Inkraftsetzung der Kommissionsmaßnahmen [2].

Allerdings ist damit noch nicht gerechtfertigt, daß die Kommission, um überhaupt eine Maßnahme treffen zu können, der Zustimmung der qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten bedarf [3]. Im Grunde genommen ist eine Maßnahme, die mit der

---

1) Eine negative Stellungnahme läßt lediglich eine Revision durch den Rat zu.
2) Vgl. Eckert, NJW 1967, 478
3) Die Kommission wird, soweit irgend möglich, bemüht sein, eine positive Stellungnahme des jeweiligen Ausschusses zu erreichen. Die Migliedstaaten haben also - und darin liegt die eigentliche Bedeutung dieses Verfahrens - einen ausgesprochen starken Einfluß auf die Kommissionsmaßnahmen. Einzelheiten darüber oben S. 280 f

Zustimmung der qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten beschlossen wird, nicht weit entfernt von einem Beschluß der qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten im Rahmen des jeweiligen Ausschusses. Es bedarf daher besonderer Voraussetzungen um ein solches Verfahren als vertragskonform zu betrachten. Es kommt also entscheidend auf Art und Inhalt der zu erlassenden Vorschriften an.

III. Anwendungsfälle

1. VO (EWG) Nr. 802/68 [1]

Zunächst läßt sich feststellen, daß dieses Verfahren nicht gerechtfertigt ist, soweit diese VO über das Ende der Übergangszeit hinaus Geltung haben soll. In der VO geht es um Fragen der Handelsbeziehungen, d.h. sie beruht auf Art. 111 EWGV [2]. Während der Übergangszeit koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Handelsbeziehungen mit dritten Ländern [3], d.h. sie bleiben grundsätzlich selbst zuständig. Sie brauchen eine von den Organen, insbesondere von der Kommission oktroyierte Koordinierung nicht zu dulden. Die Beteiligung der Mitgliedstaaten in dem beschriebenen Ausschußverfahren ist daher durchaus sachgemäß. Die Kommissionsbefugnisse beruhen insoweit immer auf einer Delegation, da insoweit lediglich der Rat - das Organ der Mitgliedstaaten - gewisse Eingriffsbefugnisse hat [4].

Soweit die Verordnung aber nach der Übergangszeit noch gültig sein soll - dafür spricht die Begründung u.a. mit Art. 113 EWGV [5] - ist Art. 113 zugrunde zu legen, der bestimmt, daß nach Ablauf der Übergangszeit die gemeinsame Handelspoli-

---

1) ABl. Nr. L 148/1
2) Vgl. die Begründung, 1. Abs. der genannten VO
3) Art. 111 Abs. 1 Nr. 1 EWGV
4) Vgl. Art. 111 Abs. 1 Nr. 1 EWGV
5) Vgl. Abs. 1 der Begründung der VO (EWG) Nr. 802/68

tik nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet wird [1]. Der Rat ist mit der Durchführung dieser gemeinsamen Handelspolitik beauftragt [2]. Das heißt es kommen nunmehr die allgemeinen Vertragsgrundsätze zur Anwendung: Der Rat ist nur zum Erlaß der politisch bedeutsamen Vorschriften zuständig. Die mehr technischen oder administrativen Befugnisse stehen der Kommission zu. Der Rat muß sie ihr zuweisen [3]. Er kann gemäß Art. 155 U 4 einen Teil seiner Befugnisse auf die Kommission delegieren und sie mit zweckmäßigen Bedingungen wie, z.B. der positiven Stellungnahme eines Ausschusses verknüpfen. In der VO (EWG) Nr. 802 handelt es sich jedoch nach dem Ende der Übergangszeit nicht mehr um delegierte Befugnisse; denn die im Ausschußverfahren auszuübenden Befugnisse haben weder grundsätzliche noch politische Bedeutung. Dazu sind die durchzuführenden Vorschriften [4] bereits viel zu detailliert. Diese Befugnisse erinnern im ihrem Wesen vielmehr stark an die Art. 10 Abs. 2 und vor allem 91 Abs. 2 des Vertrages, wo die Kommission uneingeschränkt zuständig ist.

Das in der VO (EWG) Nr. 802 vorgesehene Verfahren kann daher nach der Übergangszeit nicht mehr als rechtmäßig betrachtet werden.

Das gilt sinngemäß auch für die VO (EWG) Nr. 803 des Rates vom 27. Juni 1968 über den Zollwert der Waren [5].

2. Vorschläge auf dem Veterinärsektor

a) In dem Vorschlag über den Handelsverkehr mit frischem Fleisch [6] ist vorgesehen, daß Fleisch, was in den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr gebracht wird, zuvor von einem amtlichen Tierarzt untersucht worden sein muß. "Diese

---

1) Art. 113 Abs. 1 EWGV
2) Art. 113 Abs. 2 EWGV
3) Vgl. oben S. 12 ff, 61 ff, 81 ff
4) Vgl. Art. 4 - 7, 9 und 10 der VO (EWG) Nr. 802/68
5) ABl. Nr. L 148/6 vom 28.6.1968
6) BR-Drucksache 276/68, Art. 3 c

Tierärzte können sich bei rein technischen Tätigkeiten von Hilfskräften unterstützen lassen." Gemäß dem besprochenen Verfahren können die Einzelheiten für diese Unterstützung festgelegt werden.

Es handelt sich hierbei offensichtlich nicht um ein Problem von grundsätzlicher bzw. politischer Bedeutung, sondern um ein rein praktisches technisches Durchführungsproblem, so daß keine Delegation von Befugnissen vorliegt, womit für das fragliche Ausschußverfahren kein Raum gegeben ist.

Entsprechendes gilt für die Aufstellung einer Liste von Sachverständigen und für die Festlegung des Verfahrens über die Anwendung von Gutachten dieser Sachverständigen. Da die Kommission in diesen Fragen ohnehin auf die Mitarbeit der Mitgliedstaaten angewiesen ist, hätte es genügt, rein beratende bzw. vorschlagende Stellungnahmen vorzusehen.

Damit kann festgestellt werden, daß die Voraussetzungen für die Einführung des Ausschußverfahrens auf dem Veterinär- und Futtermittelsektor in der Regel nicht gegeben sein werden, da es sich um Maßnahmen rein technisch-administrativen Charakters ohne politische Tragweite handelt [1].

b) Anders zu beurteilen ist der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einführung von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern [2]. Hier hat die Kommission in der Regel Befugnisse mit z.T. er-

---

1) Vgl. dazu auch den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Bundestages, BT-Drucksache V/2514, S. 3: "Gegen das von der EWG-Kommission vorgeschlagene Ausschußverfahren bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, da es sich um rein technische Maßnahmen handelt".
Damit ist die Haltung zumindest einiger Mitgliedstaaten klar zum Ausdruck gekommen, der Kommission keine Kompetenzen mehr zu geben, wenn die Maßnahmen nicht rein technischen Charakter haben. Haben die Maßnahmen aber rein technischen Charakter, dann muß sich die Kommission von den Verwaltungsausschüssen und den Ausschüssen zum Erlaß von Durchführungsvorschriften kontrollieren lassen. Für eine

Fortsetzung S. 219

heblicher handelspolitischer Bedeutung delegiert bekommen, so daß gegen die Einführung des Ausschußverfahrens nichts einzuwenden ist [1].

3. Vorschlag auf dem Lebensmittelsektor

In einem Entwurf für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Vorschriften über Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln auf und in Lebensmitteln und Futtermitteln [2] ist vorgesehen, daß gemeinschaftliche Probenahmeverfahren und die Analysenmethoden in dem neuen Ausschußverfahren festgelegt werden [3]. Auf die Wichtigkeit und die politische Bedeutung dieser Vereinheitlichung wurde bereits hingewiesen [4]. Gegen dieses Verfahren bestehen insoweit keine Bedenken.

Es besteht jedoch für die Zukunft auch hier die Gefahr, daß, nachdem der Lebensmittelausschuß einmal besteht, jegliche neuzuschaffenden Befugnisse auf diesem Sektor, die sich der Rat wegen ihrer verhältnismäßig geringen Bedeutung nicht selbst vorbehalten will, der Kommission unter Einschaltung des Ausschußverfahrens zugewiesen oder delegiert werden, ohne daß geprüft wird, ob im Einzelfall die Einschaltung der Ausschüsse gerechtfertigt ist [5].

Fortsetzung von S. 218 Fußnote 1) und 2)

uneingeschränkte Zuständigkeit der Kommission bleibt damit kaum noch eine Möglichkeit. Mit der Konzeption des Vertrages hat diese Einstellung nicht mehr viel gemein.

2) BR-Drucksache 516/65

1) Vgl. z.B. Art. 8, 10 Abs. 1 und 3, 12, 13; bedenklich hingegen Art. 15 Abs. 2, 18, Abs. 2 und 26 Abs. 2
2) Abgedruckt in der Sonderbeilage 3-5 zu Agrar-Europe vom 3. Oktober 1967; siehe auch BR-Drucksache 522/66
3) Vgl. Art. 4 und 5 des Entwurfs.
4) Siehe oben S. 165 f
5) Für den Lebensmittelsektor gelten in Anbetracht des Art. 36 EWGV einige Besonderheiten; dazu eingehend Eckert, NJW 1967, 473 ff

IV. Folgerungen:

Die Folgerungen zum 4. Kapitel gelten entsprechend [1].

6. Kapitel: Das Verfahren zur Anwendung von Schutzklauseln auf dem Agrarsektor

I. Das Verfahren in den Verordnungen zur Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation

1. Darstellung

In Art. 15 der VO Nr. 20 [2] findet sich beispielsweise folgende Bestimmung:

Abs. 1

"Wenn in einem oder mehreren Mitgliedstaaten infolge der Durchführung der Maßnahmen zur schrittweisen Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Schweinefleisch der Markt auf Grund der Einfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht wird, die die Ziele des Art. 39 des Vertrages gefährden könnten, können der oder die betreffenden Mitgliedstaaten während der Übergangszeit hinsichtlich der Einfuhr dieser Erzeugnisse die erforderlichen Schutzmaßnahmen treffen".

Abs. 2

. . . . . .

. . . . . .

Unterabs. 3

"Auf Grund des Absatzes 1 und in dem Bestreben, den Schutz zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu erhöhen,

---

1) Siehe oben S. 210 f
2) ABl. 945/62

entscheidet die Kommission nach Anhörung der Mitgliedstaaten im Rahmen des nach Art. 19 eingesetzten Verwaltungsausschusses im Wege eines Dringlichkeitsverfahrens und binnen einer Frist von höchstens vier Arbeitstagen von der in Satz 1 vorgesehenen Notifizierung an, ob die Maßnahmen aufrechterhalten, geändert oder beseitigt werden sollen. Die Kommission kann ferner über die von den anderen Mitgliedstaaten anzuwendenden Maßnahmen befinden".

Unterabs. 4

"Die Entscheidung der Kommission wird allen Mitgliedstaaten notifiziert. Sie ist unverzüglich durchzuführen".

Abs. 3

"Jeder Mitgliedstaat kann die Entscheidung der Kommission binnen einer Frist von höchstens drei Arbeitstagen nach ihrer Notifizierung dem Rat vorlegen. Der Rat tritt unverzüglich zusammen. Er kann die Entscheidung der Kommission unter Berücksichtigung des Abs. 1 und in dem Bestreben, den Schutz zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu erhöhen, mit qualifizierter Mehrheit ändern oder aufheben" [1].

---

1) Die Vorlage beim Rat bewirkt normalerweise keine Aussetzung der Kommissionsentscheidung. Anders in den Verordnungen über Getreide (VO Nr. 19, Art. 22 Abs. 3 U 2), Milcherzeugnisse (VO Nr. 13/64, Art. 16 Abs. 3 U 2), und Reis (VO Nr. 16/64, Art. 16 Abs. 3 U 2). Über weitere Modifizierungen sowie über die Auslegung der Schutzklauseln vgl. Ehlermann, EuR 1966, 305-334

2. Rechtliche Würdigung

a) Schutzmaßnahmen ohne vorherige Kommissionsermächtigung

Zweifelhaft ist zunächst regelmäßig der Abs. 1 der genannten Vorschriften [1], wonach die Mitgliedstaaten von sich aus und ohne vorhergehende Ermächtigung durch die Kommission Schutzmaßnahmen treffen können. Der Vertrag kennt zwar einige Beispiele hierfür. Er stellt dabei jedoch immer auf den Fall der besonderen Dringlichkeit ab [2]. Zudem sind Dringlichkeitsverfahren verhältnismäßig selten vorgesehen und vorwiegend auf Gebiete beschränkt, auf denen lediglich eine Koordinierung [3], nicht aber eine Vergemeinschaftung wie bei der Landwirtschaft angestrebt wird. Ferner haben die Störungen, die mit den vertraglichen Vorschriften beseitigt werden sollen, eine wesentlich größere gesamtwirtschaftliche Bedeutung als die Störungen auf dem Markt eines bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnisses [4]. Wenn aber schon in diesen schwerwiegenden Fällen das Erfordernis der Dringlichkeit für ein selbständiges Tätigwerden der betroffenen Mitgliedstaaten aufgestellt wird, dann muß das erst recht für die landwirtschaftlichen Schutzklauseln gelten.

---

1) Weitere Schutzklauseln dieses Typs finden sich in
Art. 22 der VO Nr. 19 (ABl. 933/62)
12 21 953/62)
12 22 559/62)
10 23 965/62)
16 13/64 549/64)
16 14/64 562/64)
16 16/64 574/64)
136/66 3025/66)

2) Vgl. Art. 73 Abs. 2, 109, 115 Abs. 2 und Art. 4 des Erdölprotokolls. Eine Ausnahmevorschrift ist insoweit Art. 70 Abs. 2. Dabei geht es jedoch um die Devisenpolitik gegenüber Drittländern, die in noch geringerem Maße koordiniert wird, als die Devisenpolitik zwischen den Mitgliedstaaten, vgl. Art. 70 Abs. 1

3) Art. 67 (73 Abs. 2), 105 (109), 110 (115 Abs. 2) EWGV

4) Siehe auch oben S. 17, 128, 185, 194

Die Gründe, die die Aufnahme von Schutzklauseln in die Agrarmarktordnungen erforderlich machten, sind denen vergleichbar, die zu der Schutzklausel in Art. 4 des Erdölprotokolls geführt haben. In beiden Fällen geht es um Marktstörungen, die durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes und die damit möglich werdenden übermäßigen Importe entstehen. Wie dort, so wäre auch bei den landwirtschaftlichen Schutzklauseln eine ausdrückliche Unterscheidung erforderlich gewesen zwischen dem Normalfall, in dem der betroffene Mitgliedstaat vor dem Ergreifen der Schutzmaßnahmen die Ermächtigung der Kommission einholen muß und dem Dringlichkeitsfall, in dem die ergriffenen Maßnahmen nachträglich der Zustimmung der Kommission bedürfen bzw. von dieser aufgehoben oder abgeändert werden können. Es ist jedenfalls kaum vorstellbar, daß es auf dem Agrarsektor nur Dringlichkeitsfälle geben soll. Eine Schutzmaßnahme ist dann dringlich, wenn jegliche Verzögerung der Anwendung die Erreichung der Ziele des Art. 39 des Vertrages gefährden könnte.

Abs. 1 der landwirtschaftlichen Schutzklauseln älteren Typs steht damit mit den vom Vertrag aufgestellten Erfordernissen im Widerspruch.

b) Revision durch den Rat

Bedenken ergeben sich auch aus dem jeweiligen Absatz 3 der genannten Artikel, wonach jeder Mitgliedstaat durch Vorlage der Kommissionsentscheidung die Revision derselben durch den Rat herbeiführen kann. Die Verwaltung der Schutzklauseln ist eine Domäne der Kommission [1]. Der Vertrag kennt hiervon nur wenige Ausnahmen [2], nämlich Art. 25 Abs. 1, 70 Abs. 2, 73, 108. Die Gründe, die in diesen Fällen ein Abweichen von der Regel der alleinigen Kommissionszuständigkeit erforderlich machten, sind unterschiedlich. Daß die Mitgliedstaaten von

---

1) Spaak-Bericht (französischer Text) S. 24; siehe oben S.39 ff
2) Siehe oben S. 42 ff

Anfang an nicht gewillt waren, den entscheidenden Einfluß auf dem Gebiet der Zahlungsbilanz und des Kapitalmarktes an die Gemeinschaft abzugeben, wurde bereits dargelegt. Nur mit der Erklärung, die Anwendung der Schutzklauseln könne außenpolitische Konsequenzen nach sich ziehen, läßt sich das Revisionsrecht des Rates ebenfalls nicht rechtfertigen; denn der Vertrag kennt Beispiele, in denen dieses Revisionsrecht nicht besteht [1]. Hinzuweisen ist auf Art. 25 EWGV, vor allem dessen Abs. 3. Danach kann die Kommission die Mitgliedstaaten ermächtigen, für Produkte des Anhangs II des Vertrages, das sind landwirtschaftliche Produkte, Zölle gegenüber Drittländern auszusetzen oder sie kann ihnen Zollkontingente gewähren.

Daraus ergibt sich, daß der Vertrag den Sektor Landwirtschaft keinesfalls mit den Fragen der Devisenpolitik und Zahlungsbilanzkrise gleichbehandelt sehen wollte. Die Schutzklauseln müssen daher auch bezüglich ihrer Revisionsklausel als nichtvertragskonform angesehen werden.

c) Anhörung des Verwaltungsausschusses

Gegen diese Anhörung ist nichts einzuwenden, da der Ausschuß in diesen Fällen tatsächlich nur beratend tätig wird.

d) Politische Gründe

Wenn auch die Schutzklauseln in der vorliegenden Form kaum dem verbindlichen Vorbild des Vertrages entsprechen, so war die tatsächliche Möglichkeit, sie vertragskonform zu gestalten oder sie ganz wegzulassen, doch nicht gegeben. Die Schutzklauseln waren für mehrere Mitgliedstaaten die conditio sine qua non für den Verzicht auf ihre bisherigen Einfuhrregelungen [2]. Sie wußten nicht, ob die eingeführten Gemeinschafts-

---

1) Vor allem in der Generalklausel des Art. 226, aber auch z.B. in Art. 115
2) Vgl. Ehlermann, EuR 1966, 333 f

systeme lückenlos seien und ob sie fehlerfrei angewendet werden würden [1]. Durch die Aufnahme der Schutzklauseln konnten sie die Risiken für ihre Landwirtschaft verringern und ihre Befürchtungen überwinden. Ohne die derart ausgestalteten Schutzklauseln wäre es nicht oder zumindest nicht schon Anfang 1962 zur Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen gekommen. Die Bedeutung der Schutzklauseln liegt damit im politischen Bereich, nicht aber im wirtschaftlichen; denn die Mitgliedstaaten haben von ihnen nur sehr zurückhaltend und nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht [2].

II. Die Schutzklauseln in den Verordnungen über die gemeinsamen Marktorganisationen

In den neuen Agrarmarktverordnungen sind die eben gerügten Vertragsverstöße teilweise beseitigt.

Art. 18 der VO Nr. 121/67 [3] lautet:

Abs. 1 U 1

"Wird der Markt der Gemeinschaft für eines oder mehrere der in Art. 1 Abs. 1 genannten Erzeugnisse auf Grund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht, die die Ziele des Art. 39 des Vertrages gefährden könnten, so können im Handel mit dritten Ländern geeignete Maßnahmen angewandt werden, bis die tatsächliche oder die drohende Störung behoben ist".

Abs. 1 U 2

"Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Art. 43 Abs. 2 des Vertrages die Durchführungsbestimmungen zu diesem Abs. fest und bestimmt, in welchen Fällen und innerhalb welcher Grenzen die Mitgliedstaaten Schutzmaßnahmen treffen können".

---

1) Vgl. die Schlußanträge des GA Römer, EuGH Bd. XI, S.570 (RS 106 und 107/63); Ehlermann, EuR 1966, 325
2) Einzelheiten bei Ehlermann, EuR 1966, 309-311
3) (Schweinefleisch, ABl. 2283/67)

Abs. 2

"Tritt die in Abs. 1 erwähnte Lage ein, so beschließt die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaates oder von sich aus die erforderlichen Maßnahmen; diese werden den Mitgliedstaaten mitgeteilt und sind unverzüglich anzuwenden. Ist die Kommission mit einem Antrag eines Mitgliedstaates befaßt worden, so entscheidet sie hierüber innerhalb 24 Stunden nach Eingang des Antrags".

Abs. 3 beinhaltet in den älteren Schutzklauseln ein Revisionsrecht des Rates [1].

Gemäß Abs. 1 U 1 in Verbindung mit Abs. 2 beschließt nunmehr die Kommission über Maßnahmen zur Abwendung von Störungen. Diese Maßnahmen müssen nicht mehr in der Ermächtigung eines Mitgliedstaates bestehen. Die Kommission kann vielmehr unmittelbar Maßnahmen ergreifen, was nur folgerichtig ist, da es sich nunmehr um gemeinsame Marktorganisationen, nicht mehr deren Errichtung handelt.

Dennoch haben sich auch hier die Mitgliedstaaten nicht bereitgefunden, auf Maßnahmen ihrerseits ganz zu verzichten. Abs. 1 U 2 deutet darauf hin, daß der Rat in seinen Durchführungsverordnungen zu den jeweiligen Absätzen 1 U 1 der Schutzklauseln festlegt, unter welchen Umständen und Bedingungen die Mitgliedstaaten von sich aus eingreifen können. Der Rat müßte, um dem vertraglichen Vorbild gerecht zu werden, bestimmen, daß ein Mitgliedstaat nur dann eingreifen kann, wenn es sich um eine schwerwiegende Störung auf seinem Gebiet handelt und die Kommission ihn zuvor zum Eingreifen ermächtigt hat. Wenn besondere Dringlichkeit geboten ist,

---

1) Gleichlautende Schutzklauseln finden sich in
Art. 20 der VO Nr. 120/67 (ABl. 2269/67)
12 122/67 2293/67)
12 123/67 2301/67)
22 359/67 (ABl. Nr. 174/1 v.31.7.67)
21 1009/67 (308/1 v.18.12.67)
9 243/68 (ABl. Nr. L 55/1 v.2.3.67)

wäre es vertretbar, ein selbständiges Tätigwerden des betroffenen Mitgliedstaates mit nachfolgender Genehmigung durch die Kommission zuzulassen.

Es würde jedoch dem Geist des Vertrages mehr entsprechen, eine solche Möglichkeit nicht vorzusehen. Das gilt umsomehr, als die Kommission ohnehin binnen 24 Stunden eingreifen muß. Die in Abs. 1 U 2 vorgesehenen Durchführungsbestimmungen sind daher überflüssig [1].

Das in Abs. 3 niedergelegte Revisionsrecht des Rates ist aus den bereits genannten Gründen [2] keinesfalls gerechtfertigt [3].

III. Folgerungen

Damit muß auch für die Frage der landwirtschaftlichen Schutzklauseln festgestellt werden, daß durch das Recht der Mitgliedstaaten, von sich aus tätig zu werden und durch das Recht des Rates, seinerseits auf Wunsch eines Mitgliedstaates anstelle der Kommission zu entscheiden, ohne an einen Kommissionsvorschlag gebunden zu sein, ein Schritt der Gemeinschaft in Richtung auf eine herkömmliche zwischenstaatliche Einrichtung vollzogen wurde.

---

1) Der Rat hat von seiner Befugnis bisher noch keinen Gebrauch gemacht.
2) Siehe oben S. 223
3) Die Anwendung der landwirtschaftlichen Schutzklauseln gegenüber Staatshandelsländern ist in der VO Nr. 3/63 des Rates v. 24. Januar 1963 über die Handelsbeziehungen zu den Staatshandelsländern ...(ABl. 153/63), ergänzt durch die VO Nr. 107/64 des Rates v. 30. Juli 1964 zur Verlängerung und Erweiterung des Geltungsbereichs der VO Nr. 3/63 ...(ABl. 2137/64) geregelt.

Schluß

Die Durchsicht des sekundären Gemeinschaftsrechts hat damit folgendes ergeben:
Der Rat zeigte anfänglich eine große Bereitschaft, Befugnisse, auch wenn diese u.U. zu politisch bedeutsamen Entscheidungen führen konnten, auf die Kommission zu übertragen. Diese Delegationen führten zu einer spürbaren Aufwertung der Kommission. Der Rat hat mit der großzügigen Handhabung des Art. 155 U 4 EWGV in sachlicher Hinsicht positive Erfahrungen machen können. Durch die damit verbundene Stärkung des Gemeinschaftselements wurde er dem Geist des Vertrages gerecht, ohne gegen dessen Buchstaben zu verstoßen.

Mit der Einführung der Agrarmarktverordnungen 1962 begann der Rat bezüglich der Delegation Zurückhaltung zu üben und beschränkte die Kommission im wesentlichen darauf, Entscheidungen zu erlassen, deren Inhalt und Ausmaß bereits a priori genau festlagen. Soweit der Kommission ein Ermessensspielraum blieb oder soweit die neugeschaffenen Kommissionsbefugnisse nicht ganz und gar unbedeutend waren, stellte er ihr Kontrollorgane in Form der Verwaltungsausschüsse zur Seite, die es ihm ermöglichen sollten, die Entscheidung notfalls selbst - unter Aufhebung der entsprechenden Kommissionsentscheidung und unter Beseitigung des Vorschlagsrechts der Kommission - zu erlassen. In einer Vielzahl von Fällen ging der Rat dabei so weit, sich Entscheidungen vorzubehalten, die nach dem Vorbild des Vertrages eindeutig in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Kommission fallen.

Diese Tendenz hat sich bis in die Gegenwart fortgesetzt. Während sie zunächst in den Verordnungen von 1962 sachlich gerechtfertigt war, da die Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen ein nicht überschaubares Risiko für die Mitgliedstaaten barg, kann die spätere Entwicklung nur auf das Wiederaufleben der nationalen Idee in den Kreisen einiger Regierungen und der damit verbundenen Überempfindlichkeit

gegenüber Souveränitätsverlusten erklärt werden [1].

Die Befugnisse der Kommission wachsen zwar weiterhin quantitativ, qualitativ jedoch nehmen sie ab. Die Kommission täte gut daran, härter als bisher zu fordern, was ihr zusteht, nämlich die Befugnisse zum Erlaß von Maßnahmen, die ihrem Wesen nach überwiegend technischer Natur sind und keine grundlegende politische Bedeutung haben. Auf lange Sicht würde sie der Gemeinschaft - selbst wenn sie es einmal wäre, die deren Entwicklung vorübergehend blockiert - einen besseren Dienst erweisen, als wenn sie die Schwächung ihrer Stellung und damit die Schwächung der Gemeinschaft bzw. deren Entwicklung in Richtung auf eine der üblichen internationalen Organisationen widerstrebend hinnimmt. Die Kommission hat eine solche Kraftprobe mit dem Rat bzw. einigen Regierungen weniger zu fürchten, als sie anscheinend selbst glaubt. Wirtschaftlicher Zwang und eine gut unterrichtete Öffentlichkeit [2] sind starke Verbündete. Notfalls muß es die Kommission auf einen Rechtsstreit mit dem Rat ankommen lassen [3].

---

1) So verkündete der neuernannte französische Außenminister Debré am 11. Juli 1968, er werde die bisherige Europapolitik der Regierung fortsetzen, die auf der Überzeugung basiere, daß durch die freie Zusammenarbeit souveräner Staaten bessere Ergebnisse zu erzielen seien, als durch ein supranationales Organ.
2) In dieser Beziehung wäre allerdings noch einiges zu tun.
3) In Frankreich vertritt man u.a. die Meinung, stärkste Kraft in der Gemeinschaft sei der Europäische Gerichtshof; vgl. Colin: "Le gouvernement des juges dans les Communautés Européennes".